This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

Linee guide per l'utilizzo

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

+ *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.

+ *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.

+ *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.

+ *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertati di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

Informazioni su Google Ricerca Libri

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da `http://books.google.com`

LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN

PICCOLA BIBLIOTECA SCIENTIFICA - 11

PRINCIPII FONDAMENTALI

DI

SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

PER

ERRICO PRESUTTI
Prof. pareggiato di diritto costituzionale
ed amministrativo nell'Università di Napoli

MILANO
SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA
Via Kramer, 4 A - Gall. De Cristoforis, 54

1903

'lano 1903 - Tip. Indipendenza di A. Berni e C.i.

Va, o mio libro; io ti scrissi fra le ansie per la vita, ahimè! finita, di un padre adorato. Va, o mio libro; tu mi sei caro, chè mi ricordi lo strazio del mio cuore.

150502

PREFAZIONE

Particolarmente difficile è la compilazione di un trattato elementare di *Scienza dell'Amministrazione*: tale lo rendono la incertezza del contenuto e la scarsa elaborazione scientifica.

La critica la più benevola non potrà perciò non riscontrare in questo volume ineguaglianze e lacune. Alcune di esse sono imputabili a difetto dell'Autore; altre sono state dall'Autore volute, perchè, trattandosi o di cose molto note, o d'intuitiva evidenza, oppure di argomenti, cui nella *Piccola Biblioteca Scientifica* saranno dedicati appositi manuali, la mole di questo volume non consentiva che di farne un breve cenno per mostrare come esse logicamente rientrano nel quadro formulato. Ma molte ineguaglianze e molte lacune sono dovute al fatto che la scienza dell'amministrazione esiste ancora solo allo stato « potenziale ».

INTRODUZIONE

I. — Oggetto della scienza dell'amministrazione.

Sommario. — 1. I tre punti di vista, dai quali si può considerare l'attività della P. A. — 2. Esempio. — 3. Il punto di vista *tecnico* ed il punto di vista *giuridico*. — 4. Il punto di vista *amministrativo* e le scienze giuridiche. — 5. Il punto di vista *amministrativo* e le scienze tecniche. — 6. La scienza dell'amministrazione ed il punto di vista amministrativo. — 7. La scienza dell'amministrazione e la politica. — 8. Il problema amministrativo è suscettibile di essere scientificamente risoluto; la scienza dell'amministrazione. — 9. La scienza dell'amministrazione è *una* scienza politica, ma non *la* scienza politica.

1. Della scienza dell'amministrazione, più che d'ogni altra, sono incerti i confini e l'oggetto, tanto che da alcuni se ne contesta fin'anco l'esistenza. Di essa non è ben segnata la delimitazione specialmente di fronte al diritto amministrativo, alla politica e sopratutto di fronte alle varie scienze tecniche, dalle cui leggi sono guidati i funzionari amministrativi nello spiegare l'attività, di cui sono incaricati. Primo compito adunque deve esse

quello di definire la scienza dell'amministrazione e di segnarne i limiti.

In tale ricerca un principio deve guidarci. ed è quello che una scienza è individualmente determinata quando corrisponde ad uno speciale aspetto, ad uno speciale punto di vista, secondo il quale una categoria di fatti viene a presentare determinati caratteri e peculiarità. La semplice delimitazione dei fatti da studiare non basta ad individualizzare una scienza, ma è appena sufficiente a raggruppare categorie numerose di scienze. Così tutte le così dette scienze morali studiano gli stessi fatti, ma ciascuna di esse da un diverso punto di vista.

Nella stessa guisa, solo se esistano tre diversi punti di vista, dai quali riesca possibile studiare l'attività che la P. A. spiega, non sarà ingiustificata la distinzione fra la scienza dell'amministrazione, il diritto amministrativo e le varie scienze tecniche, ai cui insegnamenti in molti casi quell'attività s'informa, dappoichè tale distinzione potrà basarsi sulla diversità del punto di vista, da cui ciascuna di tali scienze contempla gli stessi fatti.

Ma per definire meglio e contrapporre gli uni agli altri tali diversi punti di vista, non possiamo prendere ad osservare un fatto troppo particolare e, nel caso nostro, una specifica attività amministrativa, perchè in tal caso non ci sarebbe facile cogliere, per così dire, allo stato puro, il fenomeno giuridico, ben definito e ben distinto dal fenomeno amministrativo e da quello tecnico (medico, pedagogico, ecc.); ma vedremmo invece accavallarsi gli uni sugli altri questi vari aspetti. In realtà il *puro* fenomeno giuridico, il *puro* fenomeno econo-

mico, ecc. sono mere astrazioni; ma queste astrazioni non solo sono la base della distinzione fra le varie scienze, ma sono una condizione indispensabile per la stessa ricerca scientifica. Solo quando, dopo aver isolato il fenomeno giuridico puro, il puro fenomeno amministrativo ed il fenomeno tecnico, saremo riusciti ad identificare bene il punto di vista giuridico, quello amministrativo e quello tecnico, potremo da ciascuno di questi punti di vista esaminare l'attività amministrativa, nei numerosissimi casi nei quali ha luogo. E man mano che discenderemo dal generale al particolare, man mano che passeremo dal puro fenomeno o giuridico, o amministrativo, o tecnico, a fatti sempre più concreti e particolari, vedremo crescere il concatenamento di questi punti di vista, finchè giungeremo all'esame di una concreta attività spiegata dalla P. A., nella quale potremo scorgere a volta a volta un fatto giuridico, un fatto amministrativo ed un fatto tecnico.

2. Si prenda per esempio l'attività, che spiega il medico condotto curando i malati poveri. Noi possiamo considerarla da un punto di vista prettamente *tecnico*, che nella specie è anche il più appariscente. Sono le scienze mediche, che insegnano al medico ciò che esso deve fare per guarire i suoi ammalati. Possiamo poi considerare l'attività del medico condotto da un punto di vista *giuridico* per conoscere le norme, che regolano i rapporti giuridici dei malati col medico e con la P. A. e di questa col medico. Ma è anche possibile considerare questa attività da un terzo punto di vista, che è quello *amministrativo*: dato che la P. A. debba perseguire il fine di procurare la cura medica gratuita ai malati poveri, dato che questa cura non

essere fatta che in conformità degl'insegnamenti delle scienze mediche e perciò da uomini che tali insegnamenti conoscono e sono in grado di applicare, come dovrà fare la P. A., a quali mezzi dovrà essa ricorrere per ottenere il raggiungimento del fine che ad essa vien proposto, e cioè di far sì che i malati poveri godano gratuitamente di una cura ispirata agl'insegnamenti delle scienze mediche?

Indubbiamente per i pratici bisogni della vita occorrerà bene spesso conoscere ed esaminare l'attività spiegata allo scopo ora enunciato non isolatamente da ciascuno dei tre punti di vista su enunciati. Così ad esempio per giudicare della responsabilità del medico condotto verso il malato non dovremo soltanto ricorrere a criteri giuridici, ma anche a criteri tecnici: così anche non potremo completamente comprendere il modo in cui il rapporto giuridico, cui la nomina e l'attività amministrativa del medico condotto dan luogo, senza tener conto del fine propostosi dallo Stato assumendo tale pubblico servizio e dei mezzi, cui ha creduto far ricorso per raggiungere tali fini.

Ma per i bisogni della ricerca scientifica è necessario esaminare l'attività della P. A. in modo isolato da ciascuno dei tre punti di vista testè accennati.

Fatto in modo isolato, sempre nel caso configurato dell'attività che la P. A. spiega per procurare ai poveri la cura medica gratuita, l'esame di essa dal punto di vista *tecnico* ci porterà nel campo delle scienze mediche. Nè per fare tale esame occorrerà conoscere alcun istituto giuridico, o saper qualche cosa dei fini che lo Stato si propone e dei mezzi più idonei per raggiungerli. L'e-

same dal punto di vista *giuridico*, fatto in modo isolato, ci condurrà a considerare la natura del rapporto giuridico fra la P. A. ed i funzionari, che per essa agiscono, nonchè quella dell'altro rapporto cui dà vita il cittadino, il quale gratuitamente usufruisca *uti singulus* di un pubblico servizio. Nè vi sarà alcun bisogno per fare tale esame di usufruire degl'insegnamenti delle scienze mediche, o di esaminare se questi istituti giuridici, applicati al caso speciale, rispondono o meno ai fini che lo Stato si propone, ed al miglior modo di esercitare l'azione, che le scienze tecniche dicono necessaria per raggiungere tali fini.

Così, per via d'esclusione, si può giungere ad identificare il punto di vista *amministrativo*, il quale, pertanto, nel caso ora in esame, dovrà dirci se sia più utile obbligare i medici sotto la minaccia di sanzioni penali a curare gratuitamente i malati poveri della località, o se è più utile accollare loro tale obbligo e sussidiarli, o se infine è meglio che la P. A. stipendî un medico condotto; dovrà dirci in quali condizioni sia più utile ricorrere a ciascuno di questi tre sistemi: dovrà dirci le modalità con cui ciascuno di essi può con maggior frutto attuarsi; se per es. sia utile o dannoso accordare, o negare al medico condotto il permesso di curare contro compenso coloro che non hanno diritto alla cura gratuita; dovrà dirci infine se per il miglior andamento di questo servizio è o meno necessario compilare preventivamente un elenco dei poveri, che in caso di malattia debbono essere gratuitamente curati, o se viceversa è più utile fare l'elenco di coloro, cui il beneficio della cura gratuita viene negato.

3. L'esistenza di questo triplice punto di vis-

da cui si può considerare l'attività che la P. A. spiega, ha bisogno di ulteriori delucidazioni.

Dimostrare come il punto di vista tecnico è completamente distinto dal punto di vista giuridico e da quello amministrativo sembra facile cosa. Il diritto può regolare e regola esteriormente i rapporti fra vari soggetti di diritto in quanto è possibile ed utile, per regolarli, ricorrere alla coazione giuridica; ma se il diritto ci dice quale è il limite dell'attività di ciascuno, non ci dice quale questa attività deve essere per raggiungere il fine che chi agisce si propone. Il diritto in conseguenza ci dirà che la P. A., e perciò alcuni suoi funzionarî, devono provvedere alla cura dei malati poveri, che può espropriare per pubblica utilità, quando vuol procurarsi un'area, su cui costruire una caserma, o una strada, o un edificio scolastico; ma il diritto non ci dice cosa deve fare il medico per curare il malato affidato alle sue cure, quali caratteri deve avere l'area da espropriare per essere adatta alla costruzione della caserma, della strada, dell'edificio scolastico. Queste nozioni ce le danno invece svariate scienze tecniche completamente distinte dalle giuridiche ed anche dalla scienza dell'amministrazione, come si dimostrerà fra breve.

Quando pertanto noi prescindiamo da qualsiasi specifica, concreta attività spiegata dalla P. A. e, dopo un largo e completo lavorìo di analisi, cerchiamo di classificare i rapporti con altri soggetti di diritto cui tale attività dà luogo, in istituti giuridici di ordine generale, d'identificare la natura di ciascuno di tali istituti, le differenze che fra gli uni e gli altri intercedono, i principî e le norme da cui ciascuno di essi è governato, e poi, sintetizzando ancora, formuliamo principî più generali, che

abbracciano più istituti, finchè giungiamo ad un solo principio generalissimo, che li abbraccia tutti, noi vediamo crescere sempre più la distanza che separa le norme giuridiche da quelle tecniche, che pure vedevamo intrecciarsi con quelle e regolare insieme una concreta, specifica attività spiegata dalla P. A. Non v'è più equivoco possibile e chiunque riesce a vedere l'abisso che separa, — per riferirci ancora ai casi testè esemplificati, — le norme regolanti le concessioni amministrative e l'espropriazione per pubblica utilità dalle norme insegnate dalle scienze tecniche.

4. Altrettanto evidente è la differenza fra il punto di vista *amministrativo* da una parte e quello *tecnico* e *giuridico* dall'altra.

Nè il diritto nè le scienze tecniche ci dicono quali sono i fini che la P. A. deve raggiungere, nè quali sono i mezzi più idonei per raggiungere tali fini. Il diritto e le scienze tecniche pongono a disposizione dello Stato una quantità di svariati mezzi, dei quali questo può servirsi per raggiungere i suoi fini; ma nè il diritto, nè le scienze tecniche insegnano le norme, in base alle quali lo Stato deve scegliere nella ricca congerie di mezzi, posti a sua disposizione, quello a cui è necessario od utile far ricorso. È possibile concepire una norma generalissima che deve guidare lo Stato in tale scelta e tale norma, diciamolo subito, è lo stesso postulato edonistico: raggiungere il massimo effetto utile col minimo sforzo. A questa norma se ne sottordinano altre meno generali e così di seguito si discende a norme sempre meno generali, valevoli perciò per un numero di casi sempre più limitato, che indicano, con una precisione ogr crescente, i mezzi ai quali la P. A. deve far ric

per raggiungere un determinato fine. Questo complesso di norme costituisce appunto la scienza dell'amministrazione.

Così il diritto amministrativo c'insegna che anche l'attività della P. A. è regolata da norme giuridiche e che queste sono o di diritto pubblico o di diritto privato, *commune* o *singulare*; che l'attività o è meramente lecita, oppure dà luogo a rapporti giuridici coi cittadini, alcuni di diritto privato, altri di diritto pubblico; che l'attività amministrativa ha per oggetto o cose di pertinenza degli enti pubblici, che sono o demaniali, o patrimoniali indisponibili, o patrimoniali disponibili, oppure servizi pubblici; che i rapporti giuridici fra l'amministrazione ed altri soggetti di diritto sorgono o per un fatto giuridico, lecito o illecito, o per un atto giuridico di diritto pubblico, ordine, autorizzazione, concessione, verbalizzazioni, certificazioni, ecc., oppure di diritto privato, contratto, ecc.; che questi istituti giuridici sono poi applicati con modalità tanto più diverse quanto più è specifico lo scopo, per il quale ad essi si ricorre; che infine i rapporti giuridici, cui l'attività della P. A. dà luogo, sono tutelati con sanzioni ora civili, ora penali, ora con la responsabilità dei funzionari, ora con quella della P. A. e che un complesso di azioni e di giurisdizioni è necessario per la reintegrazione del diritto violato.

In altre parole il diritto amministrativo pone a disposizione della P. A. una quantità d'istituti giuridici di ordine generale, come le cose demaniali, l'ordine, la concessione, l'autorizzazione che hanno caratteri propri e fondamentali, determinati unicamente in base a deduzioni logiche da principî giuridici più generali e che potranno applicarsi con modalità diverse in mille e mille casi a se-

conda delle particolarità, che ciascuno di questi presenta. Ugualmente altri rami del diritto, specialmente il diritto privato, offrono alla P. A. altri istituti giuridici, la proprietà, l'enfiteusi, l'ipoteca, il privilegio, il contratto, che puranco potranno applicarsi a seconda dei vari bisogni e con modalità diverse.

Ma quando ci si presenta il problema consistente nel determinare i mezzi più idonei, cui la P. A. deve ricorrere per raggiungere un fine che essa s propone, le scienze giuridiche non possono dirci esse se nel caso speciale basti un'attività meramente lecita, che non leghi la P. A. in rapporti giuridici; se invece occorra un'attività che faccia sorgere rapporti giuridici, ma sia però sufficiente quell'attività che fa sorgere meri rapporti giuridici di diritto privato: oppure se occorra addirittura spiegare attività, che faccia sorgere rapporti di diritto pubblico. Il diritto amministrativo non ci dice insomma a quale istituto giuridico bisogna ricorrere per poter più facilmente raggiungere lo scopo che vien proposto all'attività della P. A. E le scienze giuridiche non ci dicono neanche quali modalità bisogna introdurre nell'istituto giuridico, a cui per avventura sia necessario ricorrere. Basta pensare che ci troviamo di fronte all'istituto giuridico della concessione amministrativa sia nel caso dell'esercizio di una ferrovia pubblica come in quello di impiegati della P. A., per comprendere quanto tali modalità possono variare, e quanto è importante la determinazione di tali modalità.

Le scienze giuridiche sono pertanto organicamente impotenti a risolvere esse il problema amministrativo, in quanto esse per certo non sono dirette a designare ciò che è utile, ed in quanto restere

una parte dell'attività amministrativa — quella meramente lecita — che esse in ogni modo non potrebbero studiare.

5. Ugualmente le scienze tecniche sono impotenti a dirci quali siano i mezzi più idonei, cui la P. A. deve ricorrere per esercitare col maggior frutto possibile e col minimo sforzo quell'attività che esse stesse designano come necessaria per il raggiungimento dei singoli fini che le è imposto di conseguire.

Come le scienze giuridiche indicano tutti i possibili modi, con i quali può regolarsi esteriormente l'attività che la P. A. va a spiegare, con i quali cioè possono regolarsi i rapporti giuridici che in conseguenza di tali rapporti sorgono fra la P. A. ed altri soggetti di diritto, così le scienze tecniche regolano l'intrinseca rispondenza dell'attività che la P. A. deve spiegare col fine da raggiungere.

Già, appena occorre notare che, mentre le norme in base a cui si risolve il problema *amministrativo*, quale testè lo si è formulato, possono facilmente ridursi ad organica unità, sottordinandole tutte alla legge del minimo mezzo, viceversa le norme che dal punto di vista tecnico debbono regolare l'attività della P. A. non possono ridursi ad unità, ma formano invece oggetto di studio delle scienze più disparate: della medicina, dell'agraria, delle scienze delle costruzioni, della pedagogia, delle scienze militari e di molte altre.

Inoltre è anche da notare come tali norme tecniche, o almeno la maggior parte di esse, non si applicano soltanto all'attività della P. A., ma debbono anche governare l'attività privata, che nello stesso campo i singoli svolgono. Gli stessi insegnamenti delle scienze mediche devono gover-

nare così l'azione del medico condotto, come l'azione del libero professionista; le stesse norme tecniche debbono guidare sia la P. A. sia il privato nella costruzione di un edificio scolastico; mentre invece le norme che valgono a risolvere il problema amministrativo, concretantesi nel quesito quali i mezzi più idonei per raggiungere un determinato fine proposto all'attività della P. A., si applicano soltanto alla P. A., non anche all'attività che privati come tali possano spiegare. È vero che le norme identificate dalle scienze tecniche militari non hanno più questo doppio campo di applicazione, l'attività della P. A. e l'attività dei privati; ma ne è ovvia la ragione, essendo oggi la guerra funzione esclusivamente spettante allo Stato ed assolutamente interdetta ai privati.

In altre parole le scienze tecniche possono dirci soltanto *quale* attività è necessaria per raggiungere molti dei fini che la P. A. deve perseguire; ma non ci dicono *come ed in quali condizioni* la P. A. deve spiegare tale attività in modo da ottenere il massimo effetto utile con il minimo sforzo.

6. Esclusivamente alla scienza dell'amministrazione spetta pertanto il compito d'indicare i modi in cui risolvere il problema amministrativo: le scienze giuridiche e le scienze tecniche possono soltanto fornire gli elementi per tale soluzione.

Abbiamo finora trascurato di parlare di uno degli elementi del problema amministrativo e cioè della determinazione dei vari fini che la P. A. deve cercare di raggiungere. Punto importantissimo, perchè è quello che serve a segnare il limite fra la scienza dell'amministrazione e la politica, con la quale è comunemente confusa. La scienza dell'

ministrazione invero è *una* scienza politica, ma non è *la* scienza politica.

La scienza dell'amministrazione non identifica essa i *fini* specifici che lo Stato deve proporsi; — non identifica nè studia *tutti* i mezzi ai quali può farsi ricorso per raggiungere tali fini; — ma identifica soltanto i casi in cui per il miglior raggiungimento dei fini designati all'attività dello Stato è necessario un intervento della P. A. e determina le modalità di tale intervento.

Logicamente deve prima precedere la designazione specifica dei fini, che in determinate condizioni lo Stato si sforza di raggiungere; — segue il problema se per il raggiungimento di tali fini sia oppure no necessario l'intervento della P. A.; — per passare infine ad identificare i mezzi più idonei, mediante i quali tale intervento può raggiungere il massimo effetto utile con il minimo sforzo.

7. Come è facile intendere la determinazione dei fini specifici che lo Stato deve proporsi, e dell'attività che è necessario esso spieghi per raggiungere tali fini costituisce un vasto campo di ricerche, dal quale resta fuori la scienza dell'amministrazione per lasciarne intiero il dominio alla politica.

Già il fatto che per raggiungere i fini, che lo Stato si propone, non sempre è necessaria un'attività amministrativa sta a dimostrare come la scienza dell'amministrazione non possa estendere agli obbietti ora mentovati le sue ricerche.

Ma poi occorre anche riflettere come non un qualunque complesso di cognizioni costituisce una scienza, ma solo quello, che presenta un'organica unità, che offre una serie di norme sottordinate

prima a leggi più generali e poi ad un unico principio. Appunto per questo è logicamente impossibile fare una scienza sola della politica e della scienza dell'amministrazione.

Quando si tratta della determinazione dei fini specifici che lo Stato deve proporsi di raggiungere, la questione non è risoluta in base, in forza, in ossequio ad un principio scientifico: ma sibbene la soluzione, che la questione riceve, non è che l'effetto e la risultante delle forze sociali che si contrappongono e si contrastano intorno a quella determinata questione e che trovano la loro via o per gli sforzi piccoli ma continui di mille e mille oscure energie, o per uno sforzo collettivo coscien'e, più o meno illuminato dagl'insegnamenti scientifici. La scienza politica può dirci soltanto che, quando una forza sociale ha raggiunto un grado determinato di sviluppo, essa, secondo ogni probabilità, impiegherà tutta la sua energia per ottenere che lo Stato preordini una più efficace e più facile tutela di certi interessi, che essa potrà e dovrà identificare. La scienza politica ci dirà anche che il contenuto di questa tutela sarà fatalmente determinato dal contenuto dell'interesse che si vuol tutelare; che nell'organizzare tale tutela avrà un'influenza preponderante l'imitazione di quanto al riguardo si è fatto in paesi più progrediti; che fatalmente dominerà la tendenza di ottenere questa tutela, assegnando nuove funzioni alla P. A.

Ma da ciò appunto si evince la logica impossibilità di ridurre gl'insegnamenti della scienza politica sotto quello stesso principio edonistico o legge del minimo mezzo, al quale invece devono sottordinarsi tutte le norme, che la scienza dell'amministrazione può identificare. Inoltre, dat:

compiti della scienza politica, egli è evidente che il mezzo con cui essa può assolverli si è di studiare le forze sociali, specialmente quelle che spiegano attività politica e di determinarne le loro leggi di sviluppo, per identificare le condizioni in cui sorgono, la forma che assumono, il modo in cui agiscono, il grado di potenza che conseguono, l'interesse che le anima.

Da questo complesso di cognizioni l'uomo di Stato è posto in grado di accorgersi dell'oscuro sorgere di ciascuna forza, di prevedere il grado di celerità del suo sviluppo, di conoscere preventivamente i suoi atteggiamenti o la sua azione e di governare in conseguenza lo Stato tenendo conto della nuova forza sociale, che si evolve più o meno rapidamente.

D'altro canto la scienza politica deve studiare gl'interessi, che animano le varie forze sociali in competizione ed i modi di darvi soddisfazione, non seguendo aprioristiche dottrine, o liberiste o intervenzioniste, ma sibbene determinando le varie soluzioni di cui ciascun problema è suscettibile e le cause che determinano la preferenza per ciascuna di tali soluzioni.

8. Fin qui il compito della scienza politica, esaurito il quale comincia, ma non in tutti i casi, il compito della scienza dell'amministrazione.

Quando la naturale energia di una forza sociale, più o meno temperata dagl'insegnamenti della scienza politica, ha fatto sì che lo Stato abbia risoluto di proporsi il raggiungimento di un determinato fine specifico, sorge logicamente il problema *amministrativo*.

Per il raggiungimento del fine che lo Stato si propone è oppur no necessario che intervenga la

P. A. e nel caso affermativo quale deve essere tale intervento perchè si ottenga il massimo effetto utile col minimo sforzo?

Evidentemente per la risoluzione di tale problema non è affatto necessario preoccuparsi della utilità, che per i fini dello Stato presenta la nuova funzione che si vuole assegnargli, come neanche è necessario esaminare se sia stato esattamente risoluto il problema posto dalla nuova forza sociale richiedente l'intervento dello Stato per la tutela di un suo determinato interesse.

Ora il problema amministrativo, che nella vita pratica mille volte è stato posto e mille volte è stato risoluto, è logicamente tale da poter essere risoluto non empiricamente, ma scientificamente. Basta esaminare i vari scopi che nella sua secolare attività la P. A. ha dovuto proporsi: i caratteri comuni a tutti o ad alcuni di questi scopi; le varie specie di azioni, che per il raggiungimento di tali scopi essa ha spiegato; le particolari difficoltà che nei varî casi la P. A. ha incontrato; i modi in cui l'ha superate; confrontare i risultati ottenuti negli stessi casi con azioni diverse, per giungere a formulare leggi precise e sicure, la cui pplicazione costituirà il mezzo facile e certo per risolvere il problema amministrativo in ogni caso in cui esso venga posto.

L'identificazione di queste norme, ripeto, forma l'obbietto della scienza dell'amministrazione.

Naturalmente, in quanto sia necessario che l'azione della P. A. limiti la libertà dei cittadini, nel moderno stato giuridico non sarà possibile che tal limitazione avvenga se non per opera del potere legislativo, di guisa che lo stesso atto legislativo conterrà norme, il cui contenuto è designato

scienza politica e norme ben più numerose, il cui contenuto è invece indicato dalla scienza dell'amministrazione.

Così, per esempio, nella legge che regola il lavoro delle donne e dei fanciulli noi troviamo delle norme, il cui contenuto è formulato in base agl'insegnamenti della scienza politica o meglio ancora è la risultante del grado di energia di cui dispone la forza sociale, che agisce per ottenere la tutela di tale interesse: ma il contenuto di tutte le norme, le quali, per ottenere l'osservanza di tali divieti, impongono agl'intraprenditori di tener nota in un registro delle persone cui danno lavoro, di non ammettere al lavoro fanciulli se non sono muniti dell'atto di nascita e del certificato medico, di munire donne e fanciulli di libretti rilasciati dalla P. A., di creare un corpo speciale d'ispettori, che con le potestà di ufficiali di polizia giudiziaria visitino gli stabilimenti industriali ed accertino le violazioni della legge, ecc., è determinato dagl'insegnamenti, non più della scienza politica, ma sibbene dalla scienza dell'amministrazione.

9. L'esame testè compiuto del contenuto di queste due scienze fa scorgere chiaramente la ragione, per cui esse debbono restare separate.

La scienza politica è essenzialmente lo studio della forza dello Stato di fronte agli altri Stati e delle forze sociali, che sulla vita dello Stato influiscono. Essa dà il mezzo all'uomo politico di prevedere gli atteggiamenti e le azioni di tutte queste forze ed insegna il mode di soddisfarle e di conciliarle, modo che non consta soltanto dell'attività della P. A., ma anche di altre attività, precipuamente della legislativa.

La scienza dell'amministrazione studia invece

quali sono i fini, per il raggiungimento dei quali occorre che la P. A. intervenga, e la natura ed i limiti del suo intervento perchè esso raggiunga il massimo effetto utile col minimo sforzo.

Perciò la scienza dell'amministrazione è una scienza politica, ma non è la scienza politica. Essa studia l'impiego di una delle grandi, forse della più grande delle forze, di cui lo Stato dispone per il raggiungimento dei suoi fini, ma non studia nè questi fini, nè tutte le forze di cui può lo Stato servirsi. Specialmente non studia l'attività legislativa dello Stato, se non in quanto le norme che si vogliono stabilire regolino l'attività della P. A.; non si occupa della funzione giurisdizionale, altro dei mezzi, con i quali lo Stato cerca di raggiungere i suoi fini; non studia in una parola nessuno dei mezzi, di cui lo Stato dispone per il conseguimento dei suoi fini, ad eccezione dell'attività amministrativa, riguardo alla quale determina i casi, in cui è necessaria, ed il modo in cui deve svolgersi per ottenere il massimo effetto utile con il minimo sforzo.

II. — Altre definizioni e loro confutazione.

Sommario. — 10. Definizione della scienza dell'amministrazione. — 11. La scienza dell'amministrazione concepita come «politica dell'amministrazione». — 12. La teoria del Vacchelli. — 13. Confutazione. — 14. La scienza dell'amministrazione concepita come esposizione di tutte le norme di qualsiasi natura, dalle quali è regolata l'attività amministrativa. — 15. La scienza dell'amministrazione concepita come studio del dirit-

razionale. — 16. Il così detto diritto razionale. — 17. La definizione di C. F. Ferraris. — 18 a 20. Confutazione. — 21. La scienza della finanza non è scienza autonoma.

10. Per noi adunque la scienza dell'amministrazione *studia i casi in cui è necessario l'intervento della P. A. per il raggiungimento dei fini che la politica designa allo Stato, e le modalità di tale intervento perchè con esso si raggiunga il massimo effetto utile col minimo sforzo;* per noi essa ed essa esclusivamente studia il modo di risolvere il problema *amministrativo,* mentre le scienze giuridiche e quelle tecniche ci indicano gli elementi, di cui è possibile servirsi per risolverlo.

Questa definizione della scienza dell'amministrazione e questa delimitazione di essa di fronte al diritto, alle scienze tecniche ed alla politica sono tutt'altro che pacifiche e per quanto mi sia finora sforzato di mostrare come questo modo di concepire la scienza dell'amministrazione risponde ad un particolare punto di vista ben distinto da quello giuridico e da quello tecnico, dal quale si può considerare l'attività della P. A., non ostante è necessario esaminare brevemente e possibilmente confutare i vari altri modi, nei quali è stata concepita la scienza dell'amministrazione.

11. La scienza dell'amministrazione è da molti, specialmente in Germania, concepita come « politica dell'amministrazione » ed è questa concezione la più vicina alla nostra. Anzi si può dire non avere essa che difetti di formulazione.

Vi sarebbe invero una « dottrina dell'amministrazione » (*Verwaltungslehre*) consistente nella esposizione dei principî scientifici, che si riferiscono al-

l'amministrazione pubblica. Essa si distinguerebbe in due grandi rami: il « diritto amministrativo » (*Verwaltungsrecht*) e la « politica dell'amministrazione » (*Verwaltungspolitik*): quello avrebbe per oggetto i principî di diritto, che si riferiscono all'amministrazione: l'altra le considerazioni di convenienza, a cui l'amministrazione deve informarsi (1).

---

(1) G. Meyer nel *Manuale dello Schönberg* (trad. ital.) pag. 28; Stengel, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, pag. 20; Loening, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*; Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*. Questi due ultimi autori, specialmente il Loening, non definiscono però la *Verwaltungspolitik*, ma lasciano intendere che il loro concetto non è diverso da quello del Meyer.

In Italia: L. Miraglia in una discussione che ebbe luogo all'Accademia di Napoli il 1.° maggio 1886, riferita dal Giura, *L'autonomia organica della Scienza dell'Amministrazione*, pag. 73; Sabbatini, *Scienza dell'Amministrazione e Diritto Amministrativo*. Rivista di diritto pubblico, anno IV, pagg. 17-32; La Via Bonelli, *Prenozioni di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, pag. 12; A. Barbieri, *Prenozioni di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* nell'*Ant. Giur.*, fasc. 3 e 4; Zammarano, *Nuova Antol.* del 1.° gennaio del 1881, pagg. 102-119; De Gioannis, *Prelezione al corso della scienza della P. A.*; Meucci, *Diritto amministrativo*, pag. 4-5. Il Codacci Pisanelli ha della scienza dell'amministrazione lo stesso concetto che i Tedeschi hanno della *Verwaltungslehre* e la fa esattamente coincidere col diritto amministrativo. Vedi nel *Filangieri*, 1887, pag. 1 e seg., *Come il diritto amministrativo si distingua dal costituzionale e che sia la scienza dell'amministrazione*. Ugualmente il Giura, *L'autonomia organica della scien dell'amministrazione*, pag. 93 e segg., dà ad ess

È appena necessario notare come l'adottata denominazione di politica dell'amministrazione contiene una specie di contradizione in termini. Ma, a prescindere da ciò, se si ammette che la *Verwaltungspolitik* dei Tedeschi sia identica alla nostra scienza dell'amministrazione, è evidente che il dire occuparsi essa delle considerazioni di convenienza, cui l'amministrazione deve informarsi, allarga straordinariamente il campo della scienza dell'amministrazione. Nota bene il Giura nel confutare la difesa, che di questo modo di concepire la scienza dell'amministrazione ha fatto il prof. L. Miraglia, che per tal modo si rende prevalente il lato politico del problema. Certo io non convengo col Giura che nel campo della scienza dell'amministrazione rientri anche lo studio dell'elemento giuridico in sè stesso, ma la determinazione dei fini, che la P. A. deve proporsi, costituendo logicamente il punto più importante delle considerazioni di convenienza, in cui si vorrebbe far consistere la scienza dell'amministrazione, è compito esclusivo della politica. Ora delle due l'una: o la scienza dell'amministrazione non è che un capitolo della politica, oppure la scienza dell'amministrazione ha una esistenza autonoma. In questo secondo caso non si può, senza peccare per eccesso, far consistere il suo obbietto nelle considerazioni di convenienza a cui l'amministrazione deve informarsi: e d'altra parte non si può fare della scienza dell'amministrazione un

---

stesso contenuto complessivo, che il Meyer e lo Stein danno alla *Verwaltungslehre*, non quello più ristretto che il primo dei detti autori assegna alla *Verwaltungspolitik*; però la mantiene distinta dal diritto amministrativo.

mero capitolo della politica, perchè non si possono ricondurre ad organica unità le norme in base alle quali si determinano i fini specifici che lo Stato deve proporsi ed i mezzi più idonei per il raggiungimento dei fini proposti all'attività della P. A. Questo concetto, che più sopra (n. 7 e n. 9) è stato svolto, non ha bisogno di ulteriori dilucidazioni.

D'altro canto la imprecisione della formula « considerazioni di convenienza » permette di intendere con essa anche gl'insegnamenti delle scienze tecniche a cui in molti casi l'azione spiegata dalla P. A. deve essere informata, ciò che costituisce gravissima menda.

12. Coincide in gran parte col concetto ora esaminato quello che ne dà il Vacchelli (1), il quale però lo formula molto più esattamente, spiegando anche cosa sia amministrazione, e tentando di distinguerla dalla politica. L'amministrazione riguardata nel senso soggettivo di esplicazione di energie corrisponde all'attuazione di una volontà generale e superiore, la quale, o proibendo, o limitando, o aiutando, o sostituendosi, spieghi la sua azione sul modo in cui si svolge una funzione sociale, o nel fine proprio di questa funzione, o anche con un fine diverso. Tale volontà cosciente e riflessa, che interviene in una funzione sociale, non è sempre quella dello Stato; perciò la scienza dell' amministrazione trascenderebbe dai limiti di una scienza di Stato e si estenderebbe contemporaneamente a studiare e comprendere tutti i diversi elementi e processi, che concorrono alla formazione

(1) *La scienza dell'amministrazione come scienza autonoma, Archivio giur.*, vol. LII, pag. 38-72.

del fenomeno amministrativo, come fatto sociale. Così la scienza dell'amministrazione avrebbe per oggetto le funzioni sociali in generale, per quanto in esse si può scorgere una speciale finalità e vi si attua una volontà cosciente e riflessa rivolta a conseguire scopi determinati. Ma per ciò stesso lo Stato, come organo della sovranità, più d'ogni altro si servirebbe di questa importante forza, l'amministrazione, per esercitare con essa più efficacemente il governo del popolo.

13. Non può negarsi che questo sia un concetto della scienza dell'amministrazione molto più preciso e definito di quello che abbiamo poc'anzi esaminato. Ma sembra che in tale concetto da una parte la scienza dell'amministrazione si confonda addirittura con la politica e dall'altra si allarghi a contemplare studiare fatti e fenomeni, che, se hanno analogia con il fenomeno amministrativo, non possono però ricondursi sotto le stesse leggi.

Si confonde con la politica, perchè, per quanto il Vacchelli stesso affermi che la politica ha « per oggetto il governo dello Stato e del governo dello Stato non già tutto l'organismo ed il funzionamento dei pubblici servizi, ma solo quella parte mobile e variabile, i cui indirizzi e norme di condotta si modificano a seconda delle speciali condizioni, in cui la società nelle sue continue trasformazioni viene sempre a trovarsi », non può non pertanto disconoscersi che logicamente non è possibile scindere una scienza sol perchè in alcuni punti riesce ad identificare norme e leggi precise e sicure mentre in altri punti non giunge a formulare che norme troppo generali e vaghe. E perciò, se la determinazione dei fini dello Stato rientrá, come è generale opinione, nell'orbita della scienza politica, non può

farsi eccezione per alcuni di questi fini, sol
indubitabilmente lo Stato deve perseguirli. I
minato il compito della determinazione dei fi
i quali lo Stato deve intervenire nelle varie
zioni sociali, nessun altro obbietto, secondo
chiarazione del Vacchelli, resterebbe come p
della scienza dell'amministrazione.

D'altro canto estendere, come fa il Vacche
campo della scienza dell'amministrazione a tu
casi, in cui una volontà cosciente e riflessa i
viene per l'esplicamento di una funzione so
anche se questo intervento non proviene ,nea
indirettamente dallo Stato, è allargare il cam
studio della nostra scienza ad obbietti, che se
analoghi a quelli suoi proprii, presentano a
però delle profonde differenze, di cui non si
non tener conto, e che impediscono l'unifica
voluta dal Vacchelli.

Quando una chiesa, più o meno potentem
organizzata, interviene nel modo in cui si es
una funzione sociale, la soddisfazione dei se
menti religiosi, o per i fini propri di tale funzi
o anche per fini più o meno estranei; quand
forma liberamente una grande banca che interv
nella funzione sociale della distribuzione del
dito, monopolizzandola di fatto più o meno c
pletamente, il fenomeno è analogo all'interv
dello Stato, della provincia, di un comune in
funzione sociale. Analogo, ma non identico,
quanto non sono identici i mezzi, con i quali
due casi si può intervenire. Ben maggiori
quelli a disposizione dello Stato; ben diversi p
natura e la potenza, che in essi è insita, que
disposizione della chiesa. Perciò, a prescindere
ogni altra ragione, la scienza dell'amministrazi

specialmente per chi crede che il suo obbietto sia costituito dalla ricerca dei mezzi più idonei cui ricorrere perchè la P. A. possa raggiungere i fini, che le sono proposti, non può logicamente occuparsi che della P. A., perchè questa ha a sua disposizione mezzi che ad ogni altro ente mancano.

14. Concezione ancor più vasta di quelle, di cui testè si è fatto cenno, è l'altra dello Stein (1), del Giura (2) e del Romano (3), secondo i quali la scienza dell'amministrazione dovrebbe considerare nell'attività amministrativa non solo il momento giuridico, ma anche il momento economico e politico, facendola così coincidere con la *Verwaltungslehre* dei Tedeschi.

Ma giustamente il Romano osserva che, data tale concezione della scienza nostra, non è possibile far rientrare le numerose e disparate cognizioni, che ne farebbero parte, sotto un unico punto di vista e ridurle ad organica unità. Si avrebbe in tal caso una descrizione ed una giustificazione dell'attività amministrativa sotto tutti i possibili punti di vista; il che può presentare non poca utilità per scopi pratici e didattici. Ma non abbiamo un'unica scienza, che identifichi un complesso di norme coordinantisi sotto un unico principio. Non avremmo in tal caso una vera scienza, ma un semplice conglomerato di cognizioni giuridiche, politiche, tecniche, amministrative, ancor più variopinto di quelle raccolte di norme giuridiche di diversa

(1) *Verwaltungslehre* e *Handbuch der Verwaltungslehre*.

(2) Op. cit., pag. 94.

(3) *Principii di diritto amministrativo italiano*, p. 11.

specie, civili, penali, di diritto pubblico, collegate insieme per il solo fatto di riferirsi allo stesso ramo di amministrazione, raccolte cui non pertanto giustamente l'Otto Mayer nega il carattere di scienze autonome, qualificandole semplicemente meri « conglomerati » di norme giuridiche.

Prova documentale della esattezza di queste considerazioni è appunto l'opera monumentale di L. von Stein, la quale, se dimostra la vasta e profonda dottrina dello scrittore non solo nel campo giuridico, non solo in quello che è proprio della scienza dell'amministrazione, ma anche nelle varie scienze tecniche, è veramente una descrizione e giustificazione dell'attività della pubblica amministrazione, una vera e propria dottrina dell'amministrazione considerata sotto tutti i punti di vista, e non già un trattato di scienza dell'amministrazione.

Ma per noi il campo proprio della scienza dell'amministrazione è molto più limitato. Ben distinto da quello tecnico e da quello giuridico è il punto di vista amministrativo concretantesi nella ricerca dei casi, in cui per il raggiungimento dei fini, che la politica ha segnati allo Stato, è necessario l'intervento della P. A. e dei modi di tale intervento onde con esso si possa raggiungere il massimo effetto utile col minimo sforzo. E sotto questo punto di vista, poichè esso conduce all'identificazione di una serie di norme coordinate fra loro e sottordinate ad un principio unico (il postulato edonistico o legge del minimo mezzo), non si può disconoscere alla scienza dell'amministrazione il carattere di scienza autonoma a sè stante.

15. La scienza dell'amministrazione viene da altri concepita sempre in contrapposizione al diritto

amministrativo, ma in tal modo che questo non avrebbe altro obbietto che la legislazione amministrativa di un determinato Stato in un determinato momento, mentre la scienza dell'amministrazione studierebbe il diritto amministrativo razionale, prescindendo da ogni legislazione positiva (1).

È insomma la vecchia e pur sempre vera distinzione fra diritto positivo e diritto razionale, che si vuol porre a base della distinzione fra l'una e l'altra disciplina. Ma egli è evidente che il diritto amministrativo, ridotto a così umile, per quanto utile, ufficio, non costituirebbe più una scienza. Perchè non costituisce, nè può costituire una scienza la spiegazione e la coordinazione, sia pur sistematica della legislazione positiva di un paese. La scienza del diritto amministrativo avrà sempre per obbietto il diritto razionale.

Però è bene intenderci su ciò che è diritto razionale in contrapposizione a diritto positivo.

16. Fino a poco tempo fa ha dominato incontrastata una concezione del diritto razionale che, se fosse esatta, inesorabilmente condurrebbe a negare al diritto il carattere di scienza. Applicata al diritto amministrativo tale concezione, esso verrebbe ad essere null'altro che una dottrina dell'amministrazione, quella *Verwaltungslehre* dei Tedeschi, in cui ciò che la P. A. fa e ciò che deve fare viene studiato non solo nel momento giuridico, ma anche in quello politico, economico, ecc.

---

(1) Vivien, *Études administratives*; Scolari, *Diritto amministrativo*, pag. 28; Bonasi, Prelezione citata dal Brunialti; Macri, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione* nell'*Ape giur. amm.*, II, 388; Regol. Univ. ital. 22 ottobre 1892, art. 2.

Coloro che accettano tale concezione del diritto razionale sono necessariamente condotti a riconoscere che fra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione v'ha piena identità (1) o che almeno, come dice l'Orlando (2), non è possibile « la materiale separazione dell'elemento politico da quello giuridico » e che sola è possibile, anzi necessaria, la « distinzione metodica dei procedimenti logici e scientifici proprî a quei due ordini di considerazioni ».

Ma il diritto razionale non è quello che studia le norme giuridiche emanate o da emanare non solo nella loro giuridica portata, ma anche in quella politica ed economica, non solo nei loro fattori giuridici, ma anche in quelli politici ed economici. Questo « conglomerato », per dirla col Mayer, di cognizioni tanto disparate, che presume la conoscenza delle scienze più diverse, può essere elaborato con metodo rigorosamente scientifico, con la più grande dottrina, con la maggior genialità d'intelletto: può rendere servizi importantissimi nella vita pratica; ma non costituisce una scienza, perchè non è possibile ricondurre tutte queste nozioni sotto un solo principio, non essendo unico il punto di vista dal quale l'indagine scientifica vien fatta.

Il diritto razionale è ben diverso ed è specialmente merito dell'Otto Mayer averne messo in luce la vera essenza nel nostro campo. Il diritto razionale studia l'attività dei vari soggetti di diritto da un punto di vista prettamente giuridico, senza preoccuparsi affatto dei diversi modi, in cui.

(1) Codacci-Pisanelli, op. cit., pag. 11.

(2) *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, pag. 93.

nell'incessante evolversi delle condizioni sociali, possono i rapporti giuridici essere regolati sotto l'influenza di cause politiche, economiche e sociali. Il diritto razionale parte da un principio sommo, che costituisce la stessa ragion d'essere del diritto e determina quei diversi tipi, quei diversi complessi organici di principii giuridici — istituti giuridici — da cui deve essere regolata l'attività di un soggetto di diritto, quando presenta determinati caratteri. Così un principio sommo, che potenzialmente riassume e compendia tutte le norme giuridiche possibili ed immaginabili, quando viene applicato alle diverse categorie di attività, fa sorgere una serie d'istituti e di atti giuridici, la proprietà, la servitù, l'ipoteca, il contratto, l'ordine, l'autorizzazione, la concessione, ecc., e questi istituti ed atti costituiscono come i tipi fondamentali, a cui la legislazione positiva deve ispirarsi.

Ma la legislazione positiva non ha certo lo scopo di costruire gl'istituti giuridici fondamentali o teorie giuridiche; essa deve regolare i rapporti giuridici nel modo più conforme al bisogno, che il popolo sente in quel determinato momento. Le scienze giuridiche, il diritto razionale sono impotenti ad identificare tali bisogni, e perciò a determinare gl'istituti giuridici da applicare e le modalità con le quali tale applicazione deve farsi. In tutto ciò il fattore giuridico non ha alcuna importanza o l'ha scarsissima; ma invece le cause economiche, politiche, morali e sociali determinano il modo di risolvere la questione. Il diritto non fa che fornire le materie prime, con le quali si dovrà costruire l'istituto giuridico, che potrà dare soddisfazione ai bisogni che il popolo sente in quel determinato momento; ma la scelta delle materie prima da ado-

perare o la particolare fisonomia dell'edificio che deve costruirsi esorbitano completamente dal campo delle scienze giuridiche.

Così il diritto razionale prescinde da ogni considerazione di luogo e di tempo, da ogni legislazione positiva, come da ogni riforma, che in una legislazione positiva sotto l'influenza di fattori economici, morali, politici si potesse sentire il bisogno d'introdurre. Il diritto razionale studia gl'istituti giuridici tipici in ciò che hanno di costante e d'invariabile, per quanto cangino le condizioni morali, sociali, economiche, politiche di un popolo, per il quale occorra legiferare. Ben disse un giurista tedesco, il Pachmann, che « la vera teoria giuridica si deve concepire come una teoria di norme, di principii, di regole logiche, del pensiero, come una matematica di concetti, in cui il diritto è trattato come una grandezza ». Solo il diritto razionale, inteso in tal modo, forma l'oggetto delle varie scienze giuridiche, perchè soltanto così si può considerare l'attività umana dal solo punto di vista giuridico; mentre, qualora più fossero i punti di vista dai quali tale attività si volesse considerare, non si avrebbe più una scienza, ma una raccolta, un « conglomerato » di disparate cognizioni.

Perciò appunto, mentre lo studio di una legislazione positiva nella sua portata e nei suoi fattori non costituisce una scienza, il diritto razionale invece forma la materia di studio della scienza giuridica amministrativa. La scienza dell'amministrazione d'altro canto ha per oggetto l'identificazione dei casi, in cui per il raggiungimento dei fini segnati allo Stato dalla politica è necessario l'intervento della P. A., ed i modi in cui tale intervento deve esplicarsi per raggiungere il massimo effetto utile col minimo sforzo.

17. Altre concezioni della scienza nostra ne restringono il campo di studio, prendendo come base della limitazione, non l'aspetto, il punto di vista e lo scopo dai quali e per il quale essa contempla certi fatti, ma sibbene la categoria dei fatti osservati. Per distinguerli si ricorre alla classica partizione romana delle *personae*, *actiones* e *res*, la quale può, e ciò è indubitato, applicarsi anche alla P. A. « Il compito del diritto amministrativo sarebbe così di esporre:

1.° l'organismo del potere esecutivo (escluso il giudiziario);

2.° la giurisdizione amministrativa, comprese le materie giuridiche riferentisi all'amministrazione, in quanto si presenta come persona o corpo morale e ne nascono relazioni di diritto coi cittadini ».

Così «... del diritto amministrativo formerebbero oggetto soltanto le *personae et actiones*, ma non le *res* della P. A. Queste darebbero invece nascimento a speciali discipline, che, sciolte da ogni vincolo di unità (per quanto conservino relazioni) col diritto amministrativo, interrogano la politica, la statistica sociale e l'economia sociale, e, tenendo conto dei loro precetti, investigano con quali mezzi lo Stato diventi organo o strumento dell'azione collettiva del popolo, del *demo* e come presti aiuto alla società per un progresso ordinato e sollecito. Tali discipline sarebbero:

1.° quelle che investigano i modi con cui lo Stato si procura i beni economici ed i servizi personali (fisici ed intellettuali) di cui abbisogna, ossia come crea una finanza, un esercito, una gerarchia civile, i tre grandi elementi della sua forza;

2.° quelle che investigano come lo Stato eserciti un'azione sulla società per promuoverne lo sviluppo economico, fisico ed intellettuale » (1).

Ma non tutte le materie, le *res* formanti il contenuto dell'azione della P. A. rientrerebbero in questo quadro particolare formante l'oggetto della scienza dell'amministrazione. Da una parte ne resterebbe fuori l'attività dello Stato diretta a reprimere tutti gli atti pubblici che recano offesa alla pubblica moralità, la quale formerebbe obbietto della scienza della polizia; dall'altra l'investigazione dei modi con cui lo Stato si procura i beni economici ed i servizi personali di cui abbisogna, formerebbe obbietto di tre scienze diverse, la scienza delle finanze, quella della gerarchia civile e quella dell'esercito: mentre infine la scienza dell'amministrazione propriamente detta avrebbe per oggetto l'azione sociale positiva e diretta dello Stato.

18. È bene notare come a leggere per intiero gli splendidi saggi del Ferraris, si scorge facilmente una certa contraddizione tra le generiche formule ora riferite e le sue acute osservazioni.

Ed invero lo stesso Ferraris distrugge la sua formula per delimitare il diritto amministrativo dalla scienza dell'amministrazione (formula secondo cui l'obbietto del primo sarebbe costituito dalle *personae* e dalle *actiones* e quello dell'altra dalle materie, dalle *res*) quando parla dell'esistenza di una scienza dell'esercito e della gerarchia civile, che pure contemplano quelle stesse *personae*, di cui dovrebbe occuparsi il diritto amministrativo. Ma

(1) Ferraris, *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*, pagg. 8-9.

senza giungere ad esatte formulazioni generali, lo stesso Ferraris nel saggio II (1) nota da quali diversi punti di vista le due scienze studino tale materia.

Il diritto amministrativo «... si contenta di regolare giuridicamente le funzioni fra lo Stato ed il funzionario: non va a ricercare quali qualità deve il privato possedere per entrare a far parte della gerarchia: invece la scienza dell'amministrazione determina appunto le qualità intellettuali e, subordinatamente, le qualità morali e fisiche che deve il privato possedere per essere in quella accolto: determina le prove che devono farsi a lui subire per accertare queste qualità e per passare ai gradi superiori della gerarchia una volta che vi fu accolto, il modo di contemperare l'elemento tecnico ed il giuridico nei singoli dicasteri, la misura degli stipendi e delle pensioni e simili ».

Or non v'ha chi non vegga come per ciò stesso cade quella formula di distinzione fra il diritto amministrativo e la scienza dell'amministrazione, basata sulla contrapposizione delle *personae et actiones* alle *res*. Anche una scienza diversa dal diritto amministrativo si occupa, per confessione stessa di chi escogitò tale formula, delle *personae* e d'altra parte non può disconoscersi che queste scienze, diverse dal diritto amministrativo, occupandosi anche, esclusivamente o meno, non è ora il luogo di discuterlo, delle *personae* e delle *res*, vengono

(1) Op. cit., pag. 69. Di questo criterio di delimitazione del diritto amministrativo, ristretto allo studio delle *personae et actiones* hanno fatte acute confutazioni il Codacci-Pisanelli, op. cit., pagg. 14-15 e l'Orlando, *Arch. giur.*, pag. 37.

con ciò a determinare esse il contenuto delle *actiones*.

La vera distinzione tra diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione è appunto quella che il Ferraris esemplifica nel brano ora rammentato e che io ho cercato di generalizzare dicendo che il primo studia l'attività della P. A. da un punto di vista strettamente ed esclusivamente giuridico identificando gl'istituti giuridici tipici, retti da norme che possono coordinarsi fra loro e ricondursi ad un unico più generale principio. senza preoccuparsi di accertare quando a tali istituti giuridici è più utile ricorrere e delle modalità con le quali tali istituti, nei vari casi, sotto l'influenza dei fattori più diversi, si applicano.

19. Dopo ciò contro il contenuto « intensivamente » troppo vasto che il Ferraris assegna alla scienza dell'amministrazione ed a quelle che a suo avviso le sarebbero sorelle, la scienza della finanza, quella della gerarchia civile, quella dell'esercito e quella della polizia, si possono ripetere le stesse obbiezioni già fatte contro il concetto, che della *Verwaltungspolitik* hanno molti scrittori tedeschi (n. 11). Con tale concezione, ed il Ferraris nettamente lo dice, si assegnava a tali scienze non solo il compito di ricercare i mezzi più idonei cui la P. A. deve ricorrere per raggiungere i fini che le sono proposti, ma anche la stessa determinazione dei fini.

Or noi già abbiamo notato come queste due ricerche conducono all'identificazione di norme, le quali per il loro stesso contenuto non possono ridursi in organica unità ed essere incorporate in un'unica scienza. Il Ferraris dice, è vero, che queste scienze sono come tanti e distinti capitoli della po-

litica, ma se è dato distinguere *una* scienza politica *dalle* scienze politiche. deve riconoscersi che la scienza dell'amministrazione è *una* scienza politica, ma non è *la* scienza politica. Non lo è e non può esserlo per le ragioni esposte più sopra (nn. 7 e 9); sopratutto perchè la determinazione dei fini specifici, che lo Stato deve proporsi, è subordinata all'esame del grado rispettivo di energia e di sviluppo delle varie forze sociali in competizione, mentre la determinazione dei mezzi più idonei, che la P. A. deve impiegare per raggiungere tali fini, è determinata dalla natura di questi e dall'azione che si vuole spiegare, tanto che un fine può essere controverso e viceversa, chiari e facili ad identificare i mezzi per raggiungerlo.

20. Quanto poi alla larga serie di scienze, che il Ferraris (1) vorrebbe affratellare a quella dell'am-

---

(1) Concordano nella concezione del Ferraris: Gentile Agnetta, *Prelezione al corso di scienza dell'amministrazione*, p. 11; Rabbeno, *Corso di scienza dell'amministrazione sociale*, pag 13; Wautrain-Cavagnari, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, pag. 11 e seg.; Garelli della Morea, *Saggio sulla scienza dell'amministrazione*. L'Orlando, che nel citato scritto pubblicato nell'*Archivio giuridico* accettava la concezione del Ferraris, nei *Principii di Diritto amministrativo* scorgeva poi l' organica impossibilità di stabilire come criterio di distinzione la materia e non il punto di vista, concetto che poi svolgeva meglio nel citato *Primo trattato completo*, giungendo però alla conclusione, che io non accetto, di non tener separate le due scienze, ma i metodi. Ciò per il fatto d'intendere il diritto razionale nel modo tradizionale e non in quello più sopra accennato. Anche A. Longo, *La distinzione fra il diritto amministrativo e la scienza dell'amministrazione in Italia* nella *Revue de*

ministrazione e delle quali l'illustre autore dimostra il diritto ad autonoma esistenza con l'esempio della scienza della finanza, la confutazione più completa di essa non potrà essere fatta se non mostrando che le stesse norme si applicano sia quando lo Stato raccoglie i mezzi economici, fisici ed intellettuali, che gli sono necessari per il raggiungimento dei suoi fini, sia quando persegue il fine del mantenimento della pubblica sicurezza, sia quando con azione positiva e diretta interviene per promuovere lo sviluppo economico, fisico ed intellettuale del popolo, in altre parole si applicano ogni qual volta la P. A. ha un'azione da esercitare per il raggiungimento dei fini che le sono proposti.

Anzi non solo v'ha identità delle norme che debbono applicarsi, ma le particolari modalità cui l'applicazione nei vari casi di queste leggi dà luogo non è tanto determinata dal fatto che si tratti di risolvere il problema del come organizzare un ufficio pubblico o invece di determinare i limiti della sua azione, quanto dal fine che con tale azione si vuole raggiungere. Si tratti, per es., della sanità pubblica: la considerazione dello scopo da raggiungere ha influenza così per determinare il modo di organizzare gli uffici sanitari, come per determinare i limiti dell'azione, che essi dovranno spiegare.

L'identità delle norme da applicare ed il fatto che le modalità diverse, cui conduce l'applicazione di tali norme nei casi singoli, sono determinate dalla natura del fine che si vuol conseguire, stanno a di-

---

droit public, II, pagg. 424-443, accetta tale criterio di distinzione, ma non crede che esso sia sufficiente per fare della scienza dell'amministrazione una scienza aut-

mostrare che tutte le norme, le quali indicano i mezzi più idonei, cui far ricorso perchè la P. A. possa più facilmente raggiungere i fini che le sono proposti, debbano necessariamente raccogliersi in un'unica scienza e non essere sparpagliate e divise, come vuole il Ferraris, in una serie numerosa di scienze.

E ciò tanto più che tutte queste norme si riducono facilmente sotto un unico principio, il postulato edonistico.

21. Ciò basta a togliere ogni efficacia all'esempio della scienza della finanza, che viene addotto come prova della esistenza separata di tali scienze.

L'esistenza della scienza della finanza non prova altro che essa ha un nome molto improprio, quello di scienza, ma non prova affatto che essa costituisca una scienza autonoma a sè stante. Prova anche come quel « conglomerato », per ripetere ancora una volta la frase dell'Otto Mayer, di cognizioni appartenenti a scienze diverse, ma che hanno di comune soltanto l'obbietto, vale a dire le entrate degli enti pubblici ed il modo di regolare le loro spese, presenta grande utilità e grande importanza pratica e didattica. Ma niuno vorrà disconoscere che delle disparate cognizioni, delle quali consta la così detta scienza della finanza, alcune fan parte dell'economia politica e precisamente quelle circa gli effetti delle imposte e di ciascuna di esse sulla produzione, la circolazione e la distribuzione della ricchezza; altre fan parte delle scienze giuridiche, precipuamente del diritto amministrativo e sono quelle che determinano il carattere giuridico delle singole entrate; infine altre, — e disgraziatamente le meno studiate, — fan parte della scienza dell'amministrazione e sono quelle dirette a

determinare come nelle singole condizioni di luogo, di tempo e di ricchezza debbono congegnarsi le imposte per ottenere il massimo effetto utile col minimo sforzo. Ora, siccome non è possibile ricondurre queste norme così svariate sotto un unico principio, è giocoforza riconoscere che la scienza della finanza non è scienza autonoma, a sè stante, ma un « conglomerato » di cognizioni scientifiche, unicamente collegate fra loro dall' identità dell'obbietto cui si riferiscono.

Nè è possibile, come tentano tutti gli studiosi di finanza, guardare il fenomeno dell'imposta da un punto di vista prettamente economico. Ciò è dimostrato dal fatto che la determinazione delle imposte, a cui ricorrere in un dato momento, non è fatta in base a criteri economici, ma in base a criteri politici.

Tutto questo per altro, ripeto, non importa menomamente di contestare l'utilità pratica, specialmente didattica, di tale raccolta di cognizioni, come non è neanche contestabile l'utilità di molte altre raccolte di cognizioni scientifiche appartenenti alle scienze più diverse e collegate pur esse soltanto dall'identità dell'obbietto cui si riferiscono.

III. — Il principio ed il metodo della scienza dell'amministrazione.

Sommario. — 22. Introduzione. — 23. Impossibilità di dimostrare *a priori* il principio fondamentale della scienza dell'amministrazione. — 24. Possibilità d'indurre norme generali per risolvere singole categorie di problemi amministrativi. — 25. Importanza della identificazione dei caratteri che determinano la soluzione del problema

amministrativo. — 26. Distinzione della « parte generale » e della « parte speciale ». — 27. Carattere della parte speciale.

22. La scienza dell'amministrazione adunque, come risulta dalla dimostrazione diretta ed indiretta testè fatta, ha un'esistenza autonoma, perchè considera da un proprio e ben distinto punto di vista l'attività della P. A. Tale punto di vista è quello della necessità o meno di esercitare un'azione amministrativa e delle modalità di tale azione, onde si possa col massimo effetto utile e col minimo sforzo raggiungere i fini che lo Stato si propone di conseguire.

La scienza nostra pertanto considera il problema amministrativo in ciò che ha di caratteristico e di speciale; non cioè dal punto di vista giuridico, perchè questo non è ad esso esclusivo, non essendo sola l'attività della P. A. a dar luogo a rapporti giuridici; e neanche dal punto di vista delle scienze tecniche, perchè nella maggior parte dei casi queste non informano soltanto l'attività della P. A., ma anche analoga attività dai privati spiegata per fini non di pubblico interesse.

Certo un problema amministrativo si posa anche per il privato che voglia conseguire un determinato fine; ma, se esso presenta qualche analogia col problema amministrativo che si posa innanzi alla P. A., presenta però anche dei punti differenziali di non lieve momento, e cioè, come si è detto, la diversità dei fini e la diversità dei mezzi.

23. Abbiamo più volte accennato che il principio fondamentale, che informa la soluzione del problema amministrativo e che pertanto riassume e sintetizza tutte le norme che la scienza dell'ammi-

nistrazione può riuscire ad identificare, è costituito dal postulato edonistico o legge del minimo mezzo: ottenere il massimo risultato col minimo sforzo.

La dimostrazione di tale affermazione, costituire questo postulato il principio fondamentale della scienza dell'amministrazione, è logicamente impossibile a fare in modo apriostico. Come in economia, anche nella scienza dell'amministrazione, per quanto costituisca la base fondamentale di tutte le norme che possono accertarsi, il principio edonistico non è dimostrabile se non in quel modo imperfetto ed incompleto, con cui si accertano i primi principî nella logica. S'intuiscono, non s'inducono, e la loro verità si prova con una serie di rapide osservazioni che, mostrando la completa rispondenza dei risultati dell'osservazione all'effettiva realtà dei fatti, prova la loro esattezza.

D'altronde questa logica impossibilità di dimostrare *a priori* il principio sommo informatore di una scienza, risponde a quella difficoltà od a quella specie di contraddizione psicologica, che stringe la mente umana in ogni ricerca scientifica come in una specie di circolo vizioso.

Non è possibile indagare le leggi di un fenomeno, senza un filo conduttore che guidi nell'osservazione e nell'induzione, e questa guida non ci è data dall'induzione, perchè ci mancano i dati sui quali basarla, ma sibbene da una vaga intuizione. D'altra parte noi non possiamo controllare la verità del principio intuito se non dopo che l'abbiamo svolto in tutte le sue applicazioni, ricercando con la sua guida, ma mediante l'osservazione, l'esperimento e l'induzione le leggi di un fenomeno. Allora solo c'è dato scorgere se il principio in-

è o meno esatto a seconda che sintetizzi o meno le leggi accertate; allora solo pertanto possiamo dimostrarne la verità.

Per ciò adunque è logicamente impossibile dare qui la dimostrazione dell'assunto che principio informatore della scienza dell'amministrazione sia il postulato edonistico: le norme, che in questo volume si riuscirà ad indurre, ne costituiranno l'unica possibile dimostrazione.

Potrebbe obbiettarsi che il postulato edonistico è anche il principio fondamentale della scienza economica e che quindi non vi sarebbe alcuna ragione per mantenere autonoma la scienza dell'amministrazione. L'argomento, per voler provar troppo, non prova nulla. Giacchè la legge del minimo mezzo pare sia di applicazione generalissima, non limitata soltanto al fenomeno economico e neanche ai fenomeni sociali. Sembra invero che essa governi anche i fenomeni biologici; ma appunto per ciò apparisce evidente l'impossibilità di ridurre in unica scienza tutte le nozioni relative ai fenomeni più disparati, solo perchè essi sono governati dalla legge del minimo mezzo.

24. Può a prima vista sembrare logicamente impossibile la deduzione dal principio edonistico o legge del minimo mezzo di norme abbastanza generali, che trovino applicazione in una categoria di casi relativamente numerosi e che per ciascuna di tali categorie indichino la soluzione da dare al problema amministrativo. Tale apparente impossibilità logica si potrebbe far derivare dal fatto che gli elementi del problema amministrativo sono dall'un canto i vari scopi che la politica impone allo Stato di raggiungere, e dall'altro le diverse attività che le scienze tecniche dicono necessarie per raggiun-

gere ciascuno di tali scopi. Perciò, siccome l'incessante evolversi delle condizioni sociali e politiche elimina, cangia e moltiplica i singoli fini che lo Stato deve conseguire, e d'altra parte il vertiginoso progresso delle scienze tecniche fa variare le attività necessarie per raggiungere i singoli fini, parrebbe che, variando incessantemente gli elementi del problema amministrativo, dovessero incessantemente variare anche le soluzioni di esso, ispirate al postulato edonistico.

Ma una facile osservazione ci mostra che, malgrado tale variabilità degli elementi del problema amministrativo, malgrado anzi che specialmente i dati forniti dalle scienze tecniche cangino continuamente per gl'incessanti progressi che le scienze stesse fanno, la soluzione del problema amministrativo, e i mezzi con i quali in conformità delle norme accertate dalla scienza dell'amministrazione lo si risolve, non variano con altrettanta frequenza.

Certamente una variazione non solo nella soluzione, ma anche nei mezzi per ottenerla, accompagna quasi sempre, ma non sempre però, una variazione nei fini designati all'attività della P. A. Però una variazione nel dato fornito dalle scienze tecniche importa più raramente una variazione nel modo di risolvere il problema amministrativo. Così per esempio la medicina fa continui progressi ed indica continuamente nuovi mezzi per conoscere meglio le varie malattie e per curarle; in conseguenza i medici condotti, così come tutti gli altri medici, debbono continuamente variare la loro azione. Ciò per altro non importa affatto una modificazione della soluzione data al problema amministrativo consistente nel raggiungimento del di assicurare la cura medica ai poveri.

25. Ciò mostra come essenziale per la soluzione del problema amministrativo non è la conoscenza delle particolari e minute modalità dell'azione, che, secondo gl'insegnamenti delle scienze tecniche, è necessaria per raggiungere un determinato fine, ma sibbene la conoscenza di alcuni caratteri di tale azione. Questi caratteri che, per quanto costituiscano una conseguenza necessaria della conformità agl'insegnamenti delle scienze tecniche dell'azione da spiegare, non hanno sotto il punto di vista tecnico, che una importanza limitata, viceversa costituiscono il vero elemento, la cui conoscenza è necessaria per la soluzione del problema amministrativo.

Perciò non sono le singole scienze tecniche, ma è sibbene la scienza dell'amministrazione che determina quali sono questi caratteri che hanno influenza per la soluzione del problema amministrativo. In altre parole, se questi caratteri sono il frutto ed il portato della conformità dell'azione da spiegare agl'insegnamenti delle scienze tecniche, d'altra parte la determinazione di quei caratteri, che hanno influenza per la soluzione del problema studiato dalla scienza dell'amministrazione, nei compiti di questa rientra.

È con un lavorìo d'induzione che si giunge alla identificazione di norme che ci dicono: 1.° i caratteri che deve avere l'azione da spiegare per il raggiungimento di un determinato fine che lo Stato si propone perchè sia necessario l'intervento della P. A.; 2.° quali modalità deve presentare tale intervento a seconda dei diversi caratteri, che l'azione da spiegare presenta.

Per quanto l'induzione necessaria per accertare tali norme non possa essere completa, perchè noi non conosciamo tutti i fini, che la politica può de-

signare all'attività dello Stato, nè, per il continuo progresso delle scienze tecniche, conosciamo tutte le possibili modalità dell'azione necessaria per conseguirli, non ostante la ricca varietà di azione, che lo Stato ha spiegato nei diversi tempi e nei diversi luoghi per il raggiungimento dei fini più disparati, ci offre un larghissimo campo di osservazione, più che sufficiente per accertare le norme in base alle quali deve risolversi il problema dell'intervento della P. A. e delle modalità di tale intervento.

Se domani la politica imporrà allo Stato di raggiungere un altro fine, completamente nuovo, anche se l'azione necessaria per raggiungere tale fine sarà in base agl' insegnamenti delle scienze tecniche completamente diversa da quella per lo passato spiegata dallo Stato, nonostante per risolvere il problema amministrativo basterà identificare quali caratteri tale azione presenta per potere in conseguenza applicare la norma tecnica identificata dalla scienza dell'amministrazione e risolvere in base ad essa il problema del se sia necessario l'intervento della P. A. e delle modalità di tale intervento, perchè mediante esso si possa conseguire il maggior frutto con il minimo sforzo.

26. Perciò stesso noi possiamo distinguere nella scienza dell'amministrazione una parte generale ed una parte speciale: la prima conterrà l'astratta configurazione e classificazione dei possibili casi in cui la P. A. è chiamata ad agire, e la identificazione dei caratteri che in ciascuna di queste categorie di casi l'azione da spiegare presenta in quanto la particolarità di tali caratteri abbia influenza per risolvere il problema amministrativo. Per tale ricerca la conoscenza del contenuto dell'azione da spiegare sarà necessaria solo in quanto debbon

accertarsi i caratteri che hanno influenz per affermare od escludere la necessità dell'intervento della P. A. e per farne determinare le modalità. Questa ricerca pertanto condurrà a fissare delle norme precise ed invariabili, le quali dovranno darci il mezzo di risolvere il problema amministrativo in tutti i possibili casi, qualunque sia il contenuto del fine da raggiungere e dell'azione che le scienze tecniche dicano necessaria per raggiungere tale fine.

Avremo poi una parte speciale, più mobile, più variabile, sempre aperta e pronta a subire tutte le aggiunte, tutte le diminuzioni, tutte le variazioni, che sono rese necessarie dallo incessante evolversi delle condizioni sociali e dal progresso spesso vertiginoso delle scienze tecniche. Questa parte speciale conterrà lo studio delle applicazioni delle norme identificate dalla scienza dell'amministrazione ai molteplici fini, che lo Stato nei vari tempi si propone, in quanto per il raggiungimento di essi sia necessario l'intervento della P. A.

Ed appunto perchè, come già è stato detto, la variazione dei fini e quella determinata dal progresso delle scienze tecniche, dell'azione necessaria per raggiungerli, importa talvolta anche un cangiamento nella soluzione del problema amministrativo, questo studio delle applicazioni delle norme accertate dalla scienza dell'amministrazione alla multiforme attività, che viene spiegata per il raggiungimento di ciascuno dei fini di pubblico interesse, costituirà logicamente un libro sempre aperto, dal quale saran capitoli da togliere per il fatto che la P. A. non dovrà agire più per raggiungere alcuni fini ardentemente perseguiti in passato, nel quale saran capitoli da aggiungere perchè la politica avrà indicato qualche altro fine da raggiun-

gere; nel quale saran capitoli da modificare e per il diverso modo di intendere certi fini e per il variare, in seguito al progresso delle scienze tecniche, dell'azione necessaria per raggiungerli.

27. Ed anzi in questa parte speciale, in questo lavorio di applicazione ai casi singoli delle norme accertate dalla scienza dell'amministrazione, sarà una necessità logica non già abbandonare il punto di vista amministrativo proprio di tale scienza, ma studiare i singoli casi di applicazione, studiare i singoli problemi amministrativi da risolvere nei loro elementi. Sarà necessario in altre parole avere anche una esatta e netta visione dei vari fini che la politica assegna allo Stato, e degl'insegnamenti forniti dalle scienze tecniche circa l'azione necessaria per conseguire tali fini. Senza la conoscenza di tali elementi di ciascun problema amministrativo sarà impossibile comprendere il perchè della soluzione risultante dalla applicazione a tali elementi delle norme accertate dalla scienza dell'amministrazione.

Non basta: l'applicazione delle norme accertate dalla scienza dell'amministrazione ai singoli problemi amministrativi condurrà fatalmente all'esame delle particolari modalità introdotte nei vari istituti giuridici, ai quali fu necessario far ricorso perchè l'intervento della P. A. potesse far raggiungere il massimo effetto utile col minimo sforzo.

Appunto per questo la parte speciale della scienza dell'amministrazione si confonde con la così detta parte speciale del diritto amministrativo. Ed è precisamente riguardo a tali parti dell'una e dell'altra scienza che è vero quanto afferma l'Orlando essere impossibile una separazione delle due scienze, pur rimanendo necessaria la « distinzione metodica dei procedimenti logici e scientifici propri a quei due ordini di considerazioni ».

Gli è che in queste parti speciali delle due scienze il carattere dell'indagine, necessariamente, da *costruttivo* quale era quando si trattava d'identificare e classificare la multiforme azione necessaria per il raggiungimento dei fini dello Stato in base ai caratteri che possono avere influenza per la soluzione del problema amministrativo, si cambia in *descrittivo*, dappoichè devesi esporre come tali norme, accertate dalla scienza dell'amministrazione, si applicano nei casi singoli e quali effetti produce la loro applicazione.

Anzi questa parte speciale più che un grande capitolo di una scienza costituisce veramente quella *Verwaltungslehre*, o dottrina dell'amministrazione, che, come si è più sopra dimostrato, è uno studio praticamente utilissimo, ma non una scienza.

Forse appunto per tali ragioni questa parte « descrittiva » della scienza dell'amministrazione è la più nota ed è anche quella che ha sempre esercitata la maggiore influenza nella pratica per configurare nei singoli casi l'azione amministrativa. Quando un nuovo problema amministrativo si posa, esso si risolve non già applicando le norme, ancor troppo ignote, che la scienza dell'amministrazione avrebbe dovuto accertare, ma che disgraziatamente non ha ancora accertate, ma sibbene imitando pedissequamente le soluzioni, che al problema stesso sono state date in altri paesi, o se tali esempi mancano, procedendo a tentoni per vago intuito, per induzioni analogiche col concorso più o meno incosciente di mille e mille forze oscure ed ignorate.

Non per nulla la scienza dell'amministrazione se è già una « aspirazione », non è però ancora una « vivente e benefica realtà ».

PARTE GENERALE

CAPITOLO I.

I CASI D'INTERVENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LE DIFFICOLTÀ TECNICHE DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI

I. — I casi d'intervento della Pubblica Amministrazione.

Sommario. — 28. Intervento dello Stato ed intervento della P. A. — 29. Le tre forme d'intervento dello Stato. — I) *Prima forma d'intervento dello Stato.* — 30. Concetto. — 31-33. Casi in cui è necessaria un'attività amministrativa nella prima forma d'intervento dello Stato. — II) *Seconda forma d'intervento dello Stato.* 34. Concetto. — 35. Mezzi con cui si esplica tale forma d'intervento: *A*) Concessioni di vantaggi e di premi. — 36. *B*) Proibizioni corredate da sanzioni penali. — 37 e 38. Mezzi cui può ricorrere la P. A. per facilitare il suo compito di sorveglianza sull'attività privata. — 39. Mezzi cui può ricorrere la P. A. per facilitare il suo compito di sorveglianza su singoli atti. — III). *Terza forma d'intervento dello Stato.* — 40. Concetto. — 41. Casi in cui tale forma d'intervento è consigliabile.

28. Lo Stato, come abbiamo già detto, interviene nelle varie funzioni sociali. Potenzialmente può

tutte intervenire: in concreto la politica determina in quali funzioni sociali, date determinate condizioni, lo Stato deve intervenire.

Qualunque funzione sociale si esplica mediante una serie di atti e fatti individuali, talvolta coscienti, tal'altra incoscienti, talvolta volontari, tal'altra involontari, e che fra loro si coordinano o per la volontà degl'individui che li compiono, o per l'influenza di una volontà superiore che impone il coordinamento, o infine per l'una causa e l'altra contemporaneamente.

La scienza dell'amministrazione — è bene ripeterlo ancora una volta — non studia essa quali siano le funzioni sociali, in cui lo Stato deve intervenire: chè, come già si detto, non essa, ma la politica determina i fini, per i quali lo Stato è indotto ad intervenire in una funzione sociale. Il compito della scienza nostra non comincia se non quando si tratta di determinare astrattamente i casi in cui l'intervento non più dello Stato, ma sibbene della P. A. è necessario, perchè possa effettivamente esser raggiunto il fine che lo Stato con il suo intervento si propone.

29. Giacchè l'intervento dello Stato nelle varie funzioni sociali non è sempre ugualmente ampio, nè sempre implica la necessità di un'attività amministrativa, per quanto esso si concreti sempre nel far sentire l'influenza di una volontà superiore quale è quella dello Stato, nel modo in cui si esplica una funzione sociale.

Ed invero:

Talvolta I) lo Stato lascia l'esplicamento della funzione all'iniziativa individuale limitandosi a determinare come in alcuni casi più gravi deve avvenire il coordinamento fra le varie attività individuali.

Tal'altra II) lo Stato lascia pure l'esplicamento della funzione all'iniziativa individuale, ma impone all'attività, che questa spiega, limiti, modalità, prestazioni, indirizzo per raggiungere un fine, che esso Stato col suo intervento si propone.

Infine, ma è questo il caso men frequente, III), lo Stato sostituisce — o quasi completamente, o in modo esclusivo — all'azione dovuta alla libera iniziativa individuale o quella della P. A., o quella di un suo concessionario.

Conviene esaminare partitamente queste tre forme d'intervento dello Stato per vedere quando è necessario che la P. A. intervenga, ed i modi con cui essa deve intervenire.

I) — Prima forma d'intervento dello Stato.

30. Quando lo Stato si limita ad impedire che l'attività privata a cui lascia l'esplicamento di una funzione sociale oltrepassi certi confini e si concreti in atti, i quali porrebbero in pericolo, o renderebbero impossibile o men proficuo l'esplicamento dell'attività individuale, il coordinamento fra le multiformi attività che i singoli spiegano avviene liberamente e spontaneamente. Ognuno dà alla propria attività quell'indirizzo che nel suo interesse crede più utile seguire. L'influenza della volontà superiore a quelle individuali e cioè della volontà dello Stato si manifesta soltanto in ciò, che gl'individui sono anche, ma non esclusivamente per effetto di essa, indotti a mantenere la propria attività nei limiti che lo Stato ha creduto di segnare, per ottenere più facilmente il coordinamento fra le varie attività individuali.

Il mezzo con cui lo Stato riesce a raggiungere tale scopo è l'emanazione di norme giuridiche. Con tali norme lo Stato determina quando l'attività privata diviene illecita, determina le sanzioni giuridiche che vengono applicate nel caso che alcuno violi tali norme, ed a beneficio di chi può avvenire l'applicazione di tali sanzioni. È il campo vastissimo del diritto privato, la cui emanazione costituisce una forma d'intervento dello Stato nello esplicamento di varie ed essenziali funzioni sociali. Qui non v'ha materia di studio per la scienza dell'amministrazione, ma sibbene per l'economia, per la politica e per le scienze giuridiche. E non v'ha materia di studio per la scienza nostra, perchè, come diremo tra breve, tale forma d'intervento dello Stato non dà luogo, non rende necessaria alcuna attività amministrativa.

Vero è che tale intervento dello Stato rende necessario un ulteriore suo intervento, un'altra attività, quella giurisdizionale. Peraltro non è la scienza dell'amministrazione, ma una particolare disciplina giuridica, che determina l'essenza e le modalità della funzione giurisdizionale.

31. Di regola, l'abbiamo già detto, finchè l'intervento dello Stato nelle funzioni sociali si riduce a fissare norme di diritto privato ed all'esercizio della funzione giurisdizionale, che ne è la conseguenza necessaria, non v'è luogo per un intervento della P. A., perchè il chiedere nei casi singoli l'esplicamento della funzione giurisdizionale è pure lasciato all'iniziativa individuale. Però eccezionalmente la P. A. interviene:

A) per sostituirsi o completare la iniziativa individuale deficiente od impotente ad ottenere da sè sola, senza alcun aiuto, il buon esplicamento

nel caso singolo della funzione giurisdizionale. Ciò si verifica:

α) per riguardo alla impotenza più o meno completa di determinate categorie d'individui. In tal caso non sono le difficoltà, che può presentare l'azione necessaria per chiedere l'osservanza delle norme giuridiche emanate dallo Stato, obbiettivamente considerata, che determinano l'intervento della P. A., perchè di regola tale azione è lasciata alla libera iniziativa individuale. Ma invece è la considerazione della impotenza di particolari categorie d'individui che determina l'intervento della P. A., la quale fa o aiuta a fare ciò che quelle categorie d'individui sarebbero impotenti a fare. Tale è il caso dell'assistenza giudiziaria ai poveri (gratuito patrocinio) ed in parte anche quello della tutela e curatela degl'incapaci.

β) per riguardo alle difficoltà che, obbiettivamente considerata, presenta l'attività necessaria per ottenere il buon esplicamento della funzione giurisdizionale, sia per la impotenza di tutti coloro che hanno interesse ad ottenere l'osservanza di quelle norme giuridiche, sia per la difficoltà di provare la violazione. Tale è il caso per es. delle norme regolanti il contratto di lavoro, in quanto proteggono i lavoratori. Costoro sarebbero interessati ad ottenere l'osservanza di tali norme, ma, causa le loro condizioni economiche, la loro dipendenza dall'intraprenditore, le difficoltà di provare le violazioni, non riuscirebbero, se abbandonati a loro stessi, ad ottenere agevolmente l'osservanza delle norme giuridiche emanate dallo Stato per proteggerli. Interviene perciò in tal caso la P. A., la quale con un corpo d'ispettori tecnici, investiti dei poteri spettanti agli ufficiali di polizia giudi-

ziaria, oltre che con altri mezzi, riesce ad ottenere quella osservanza.

γ) per il fatto che non un privato, ma lo Stato stesso è direttamente interessato ad ottenere in quel singolo caso il buon esplicamento della funzione giurisdizionale. Così per esempio lo Stato è proprietario di beni patrimoniali redditizi, per i quali esso entra in una serie di rapporti giuridici privati con altri soggetti di diritto. L'agire per ottenere al bisogno il buon esplicamento della funzione giurisdizionale rende necessario in tal caso l'intervento della P. A.

32. B) Altro caso d'intervento della P. A. in tale forma d'intervento dello Stato si ha quando lo Stato abbia creduto di dover permettere ai singoli di predisporre a proprio beneficio dei mezzi onde ottenere più facilmente e più sicuramente in caso di bisogno il buon esplicamento della funzione giurisdizionale. Tale è il caso della funzione notarile, quando l'atto pubblico non sia imposto dalla norma giuridica per l'esistenza dell'atto, ma sia invece lasciato in facoltà delle parti o il ricorrere all'atto pubblico, o invece limitarsi a sottoscrivere una semplice scrittura privata.

C) Ultimo caso d'intervento della P. A. in tale materia è poi quello in cui la norma giuridica subordina certi effetti giuridici al compimento di certi atti, tali che gl'interessati non possono compierli da loro, essendo invece necessario l'intervento di un estraneo. Tale è il caso dell'acquisto e della conservazione di fronte ai terzi di diritti reali immobiliari, dei negozii giuridici per i quali è richiesto *ad substantiam* l'atto pubblico, come le donazioni, il matrimonio, ecc.

È per altro da notare come in questi due casi,

astrattamente, non è necessario in modo assoluto l'intervento della P. A. Astrattamente potrebbe concepirsi benissimo che l'estraneo, il quale deve intervenire nell'atto che gli interessati vogliono stipulare, fosse un altro privato, non avente all'atto alcun interesse. Anzi non manca nella nostra stessa legislazione esempio di qualche caso, in cui l'estraneo, che interviene a perfezionare l'atto, non è la P. A. o un pubblico funzionario, ma sibbene un semplice privato. Tale è il caso dei titoli (azioni ed obbligazioni nominative) emessi dalle società commerciali; per il trasferimento di essi occorre l'intervento di un terzo, ma questo terzo è un privato e cioè la società stessa che emise i titoli (art. 169 cod. di comm.).

Occorre pertanto determinare in quali condizioni deve in tali casi la P. A. intervenire, invece di lasciare che l'estraneo, la cui opera è necessaria per il perfezionamento dell'atto, sia meramente un privato.

Anche qui spiega la sua efficacia il principio fondamentale della scienza nostra, e cioè il postulato edonistico. Ed invero le ragioni che determinano l'intervento della P. A. in tale materia sono le seguenti.

33. *a*) Gli effetti giuridici che debbono dall'atto scaturire possono essere di tale momento da rendere necessario non solo di attribuire all'atto una fede particolare, ma anche di dare agl'interessati tutte le possibili garanzie che l'atto veramente merita intiera la fede che la legge gli attribuisce. Or se non v'ha un privato il quale abbia un particolare interesse al fedele ed esatto esplicamento di tali mansioni, in guisa che a tale privato possa lo Stato assegnare il compito di attendervi, è per ciò

stesso necessario l'intervento della P. A. Nel caso testè rammentato del trasferimento dei titoli nominativi emessi dalle società commerciali, si è potuto attribuire l'esercizio di tali mansioni alle società stesse, perchè esse hanno un sensibile interesse a bene esplicarle, in quanto il commettere errori in tale materia renderebbe meno sicura la proprietà dei titoli, ciò che ne deprimerebbe i corsi con danno non lieve del credito delle società stesse. È questa dunque la prima causa d'intervento della P. A. in tale materia.

β) Altra causa, che pure si riannoda al bisogno di provvedere anche a tali compiti col massimo effetto utile e col minimo sacrificio dei cittadini, consiste in ciò, che in molti casi, solo quando la P. A. assume l'esplicamento di tali mansioni riesce facile agl'interessati di procurarsi notizia degli atti, che a tale scopo essa dovette compiere. Si pensi invero quanto è più facile avere notizia di un atto dello stato civile che non dell'atto rogato da un notaio, quantunque anche questi sia un pubblico ufficiale.

γ) Sempre al postulato edonistico si ricollega la considerazione, che pure contribuisce a determinare l'intervento della P. A. in tale materia, che, dovendo essere di regola vicini ai cittadini coloro, che possono essere incaricati di perfezionare con l'opera loro determinati atti, e mancando in molte località un numero sufficiente di affari di tal fatta, i cittadini finirebbero con l'essere costretti a pagare di più per ottenere tale servizio; mentre la P. A. può invece far loro pagar meno, sia perchè i funzionari che essa incarica di tali mansioni posson disimpegnarne anche altre, sia perchè essa può compensare la scarsa produttività del servizio in una località con il profitto che esso dà in altre.

δ) D'altra parte la P. A. può per altri fini avere imposto ai cittadini di compiere altre operazioni presso di essa, quando essi concludano uno di tali atti: per esempio il pagamento d'imposte o di tasse, o il compimento di altri atti producenti effetti giuridici. In tali casi il principio edonistico impone di raggruppare, per quanto è possibile, tutte queste operazioni, per quanto esse siano logicamente e giuridicamente separate, distinte ed indipendenti fra di loro e di affidarle al minor numero possibile di funzionari. In tal modo si diminuiscono da una parte i sacrificî di denaro, di lavoro e di tempo che s'impongono ai cittadini e dall'altra si diminuisce anche la spesa che la P. A. deve sopportare per attendere a tali mansioni.

ε) Infine la P. A. può intervenire ed assumere essa l'adempimento di tali mansioni allo scopo di conseguire un lucro. Così per es. il servizio dei depositi giudiziari è in Italia monopolizzato da un ente di pubblica amministrazione, la Cassa depositi e prestiti, unicamente per permettere alla P. A. di conseguire un lucro non irrilevante e per darle modo di procurarsi mezzi onde far prestiti agli enti locali. Tale servizio potrebbe benissimo essere affidato a privati, vale a dire potrebbe essere stabilito che i depositi giudiziari potessero farsi presso tutte le banche e banchieri privati, preventivamente riconosciuti idonei dall'autorità giudiziaria.

II) — Seconda forma d'intervento dello Stato.

34. Lo Stato interviene più attivamente in una funzione sociale, quando esso non è mosso soltanto

dal fine di limitare le attività individuali. cui l'esplicamento della funzione stessa è affidato, nell'interesse stesso di coloro che le esplicano, ma sibbene per un pubblico interesse. Nell'un caso. pertanto, l'intervento della P. A. può essere, come già si è visto, eccezionale, mentre invece in questo secondo caso l'intervento della P. A. ha sempre luogo. Ciò per l'evidente ragione che, se la tutela d'interessi privati può e deve di regola essere affidata ai privati, viceversa la tutela dell'interesse pubblico non può essere assunta che dalla P. A. E ciò anche quando si trovi un interesse privato, che coincida con l'interesse pubblico, cosa che si verifica per es. nella maggior parte dei delitti.

L'intervento dello Stato in tali casi è determinato:

A) dal bisogno di proibire certi atti, i quali danneggerebbero un pubblico interesse;

B) dal bisogno di imporre limiti e modalità ed indirizzo all'attività individuale, onde essa entro certi limiti si svolga non nel senso che può volere l'interesse individuale, ma sibbene in quello che sembra più conforme all'interesse pubblico e perchè possano più facilmente, più fruttuosamente coordinarsi le varie attività individuali;

C) dal bisogno di imporre a coloro che esplicano determinate attività prestazioni di opere e di beni allo scopo di fornire allo Stato i mezzi intellettuali, fisici ed economici che gli possono occorrere.

S'intende facilmente come può verificarsi una doppia ipotesi: che l'intervento dello Stato sia limitato alla misura ed agli scopi or rammentati, come può invece verificarsi l'altra ipotesi che un in-

tervento di tal fatta non sia che il necessario complemento di un intervento più ampio. Per es., nel servizio della pubblica istruzione hanno luogo in Italia ambedue le forme d'intervento dello Stato, il quale, da una parte mantiene numerosissime scuole proprie e dall'altra con mezzi molteplici sorveglia, limita e si sforza di dare particolare indirizzo all'insegnamento privato. Viceversa nel servizio del miglioramento delle abitazioni rurali, l'intervento dello Stato in Italia è meno ampio: si limita ad aiutare, sorvegliare e dirigere l'iniziativa privata.

Gli è che, se astrattamente queste forme d'intervento dello Stato appaiano ben distinte le une dalle altre, praticamente, data la complessità degli scopi che lo Stato si propone, esso deve cumulare le tre forme d'intervento.

Peraltro questa seconda forma d'intervento dello Stato è ben distinta dalla prima, perchè l'intervento stesso è immediatamente determinato da un pubblico interesse, non dal fatto che l'intervento dello Stato permette la miglior soddisfazione degl'interessi privati, dalla quale consegue anche la soddisfazione dell'interesse pubblico. E questa seconda forma d'intervento dello Stato si distingue anche dalla prima, perchè essa rende sempre necessario l'intervento della P. A.

35. I mezzi con cui si esplica questa seconda forma d'intervento dello Stato sono le proibizioni corredate da sanzioni penali e la concessione di premi, o di vantaggi. L'un e l'altro mezzo implicano l'intervento della P. A. e perciò le loro modalità sono studiate dalla scienza nostra.

È bene notar subito che i due ordini di mezzi non sono esclusivi, che cioè si può ricorrere congiuntamente all'uno ed all'altro mezzo, quantun-

sia possibile determinare i casi in cui è più utile ricorrere a ciascuno di essi.

A) *Concessione di vantaggi e di premi.* — La concessione può farsi in modo diretto, o in modo indiretto: in modo indiretto proibendo, limitando, ostacolando altre attività similiari, di guisa che indirettamente si procurano non insensibili vantaggi a quell'attività che si vuol favorire. Tale è il caso del protezionismo doganale, per cui l'attività similare, che sia stata svolta in paese estero, trova ostacoli e limitazioni quando vuole conseguire i frutti che le sono propri, importando i propri prodotti nell'interno dello Stato protezionista, mentre tali ostacoli e limitazioni sono risparmiati all'attività che si svolga nell'interno. È evidente che questo modo indiretto di concedere vantaggi all'attività privata presenta il carattere che può costituire a volta a volta un pregio ed un difetto, di non permettere di scorgere agevolmente quello che il vantagggio concesso costa.

Quanto alla concessione di vantaggi e di premi, fatta in modo diretto, bisogna distinguere quella generale, per cui a chiunque svolga una certa attività viene concesso il sussidio, da quella particolare, per cui il vantaggio vien concesso soltanto a colui che esplichi in modo migliore quella determinata attività. S'intende bene che a questa seconda combinazione si può ricorrere soltanto quando è scarsissimo il numero di coloro che esplicano quell'attività onde lo scopo della concessione non è quello di eccitare ad esplicare quell'attività, ma sibbene l'altro di eccitare ad esplicarla nel modo migliore.

Viceversa alla concessione del sussidio a tutti coloro che esplicano una determinata attività, si deve ricorrere ogni qual volta s'intende provocare

l'esercizio più largo possibile di quella attività. Il miglioramento di questa può avvenire naturalmente, perchè, se si allarga il numero di coloro che l'esercitano, finisce col determinarsi fra di essi una concorrenza, la quale spinge a migliorare l'attività stessa.

Ciò peraltro non vuol dire che non sia possibile organizzare la concessione del vantaggio in modo che esso contemporaneamente ecciti così all'allargamento come al miglioramento di una determinata attività. Questo scopo si raggiunge prendendo come base di commisurazione del vantaggio un elemento o una serie di elementi tali, i quali siano in correlazione non solo con la quantità, ma anche con la intrinseca bontà dell'attività stessa. Così, per es. nel caso in cui la funzione sociale della diffusione dell'istruzione venga lasciato alla iniziativa privata e lo Stato si limiti a sorvegliare, aiutare e dirigere, il sussidio commisurato sul numero degli alunni che superano l'esame, è più efficace sia a moltiplicare il numero delle scuole sia a migliorarne la qualità, che non il sussidio commisurato semplicemente sul numero degli alunni che frequentano la scuola.

36. B) *Proibizioni corredate da sanzioni penali.* — È il mezzo cui più frequentemente si ricorre non solo isolatamente, ma anche come mezzo complementare di un'altra e più ampia forma d'intervento dello Stato. Tale mezzo, tanto facile a decretare, non ha in pratica alcuna reale efficacia, se non si provvede ad applicare severamente le sanzioni penali comminate contro chiunque trasgredisca le proibizioni stesse. Perchè grande è il vantaggio che ha il singolo di sottrarsi all'osservanza di tali proibizioni e, quando vi si è sottratto, di sf

all'applicazione della pena comminata, sopratutto col far restare occulto il maleficio.

Da ciò la difficoltà del compito, che logicamente spetta alla P. A., di agire per tutelare nei casi singoli il pubblico interesse, in vista del quale la proibizione fu emanata, e di provocare l'esercizio della funzione giurisdizionale per l'applicazione contro i singoli trasgressori delle pene comminate.

La P. A. deve, per attendere a tale compito, continuamente vigilare per scoprire le trasgressioni che eventualmente si commettano, gli autori delle medesime e per raccogliere le prove della commessa trasgressione e del suo autore.

È per così dire un compito difensivo che spetta alla P. A.: essa difende contro gli eventuali trasgressori, che offendono. Or basta pensare agli intrinseci vantaggi che l'offensiva presenta in confronto della difensiva, per comprendere tutta la difficoltà, che è inerente a tale compito spettante alla P. A. Essa non sa da qual parte verrà l'attacco e perciò tanto più difficile riesce la difesa.

Ma qui soccorre con i suggerimenti desunti da secolare esperienza la scienza nostra, la quale insegna il mezzo per preordinare la difesa, perchè la P. A. possa con maggior effetto utile e con minori sforzi attendere al compito che le è assegnato.

37. Tali mezzi sono i seguenti:

1.° Sottoporre all'obbligo della preventiva denuncia chi spiega l'attività su cui la P. A. deve esercitare la sua sorveglianza, per modo che il fatto stesso di esercitare tale attività senza prima averne dato avviso all'autorità costituisce reato. Così la P. A. è posta in grado di conoscere coloro i quali esercitano quella determinata attività, e perciò può

su di essi concentrare la sorveglianza perchè l'attività stessa si svolga in conformità della legge e per il resto sorvegliando a che quell'attività non si eserciti da coloro i quali non ne hanno data preventiva denuncia.

2.° Sottoporre all'obbligo di domandare e di ottenere la preventiva autorizzazione dalla P. A. coloro i quali vogliono esercitare quella determinata attività, di guisa che il fatto stesso di esercitarla senza autorizzazione costituisce reato. In tal modo la P. A. è posta in grado di impedire che l'attività in questione si eserciti da coloro i quali non danno sufficienti garanzie o sono mossi da fini contrari a quelli per i quali lo Stato vorrebbe che quella attività si esercitasse.

S'intende agevolmente come questo mezzo di sottoporre all'obbligo della preventiva autorizzazione è, considerato in sè stesso, molto più efficace per agevolare il compito della P. A. che non l'altro di sottoporre all'obbligo della preventiva denuncia. Ma in concreto non si può con successo ricorrere a questo mezzo di sottoporre all'obbligo della preventiva autorizzazione, se non quando si tratta di attività il cui esercizio è continuativo e perciò non facile a tener nascosto, perchè altrimenti la difficoltà del compito della P. A. è spostata, ma non eliminata, nè diminuita. Ed invero coloro i quali vogliono esercitare quella determinata attività e sanno che, se anche la domandassero, non otterrebbero l'autorizzazione, l'eserciterebbero ugualmente, data la difficoltà di essere scoperti. Or, se il compito della P. A. sarebbe grandemente facilitato di fronte a quelli che hanno ottenuto l'autorizzazione, viceversa resterebbe tutta la sua difficoltà riguardo a coloro che

l'autorizzazione esercitassero l'attività in questione. Perciò, quando si tratta di attività il cui esercizio è facile tener nascosto, in pratica riesce più efficace per facilitare la sorveglianza, il sottoporre all'obbligo della preventiva denuncia, piuttosto che a quello della preventiva autorizzazione.

38. 3.° Altro mezzo molto efficace di facilitare il compito di sorveglianza della P. A. è quello di concentrarla in certi luoghi od in certi momenti, in cui l'attività privata deve in tutto o in parte svolgersi per essere fruttuosa a beneficio di chi la spiega.

Naturalmente quanto è minore il numero di tali luoghi tanto più facile ed efficace riesce la sorveglianza, perchè è possibile di concentrarla maggiormente. Da ciò lo sforzo della P. A. di restringere quanto più è possibile, sia pure con mezzi artificiali, il numero di tali luoghi.

Questi possono esistere naturalmente, vale a dire essere tali che in essi deve necessariamente, senza bisogno di alcuna coercizione giuridica, l'attività privata in tutto o in parte svolgersi. Tali sono gli stabilimenti industriali, le barriere daziarie alle porte dei centri di popolazione agglomerata, i porti, le grandi stazioni ferroviarie di confine o vicine al confine, ecc. Se si tratta di luoghi privati è naturalmente necessario imporre l'obbligo della preventiva denuncia e talvolta anche quello dell'autorizzazione preventiva, perchè la P. A. sia in grado di conoscere che in essi si esplica quella determinata attività e per porla in grado al bisogno di proibire che l'attività stessa si esplichi in luoghi in cui per certi caratteri, che essi presentano, è meno facile la sorveglianza.

la necessità per l'attività privata di compiere

certi atti, di cui consta, in pochissimi luoghi più facilmente sorvegliati dalla P. A. può essere da questa artificialmente creata mediante la coazione giuridica. Senza di questa, anche quegli atti che per facilitare la sorveglianza si sogliono far compiere in pochissimi luoghi, sarebbero invece compiuti nelle località più diverse. Tali sono i locali dei mercati, quando sia proibito ai venditori di commestibili di esercitare il loro commercio fuori di essi: tali sono i pubblici macelli, nei quali deve per un comando legislativo compiersi uno degli stadii per i quali deve necessariamente passare il commercio delle carni di alimentazione.

Bisogna riconoscere che questo costituisce il mezzo più efficace per esercitare la sorveglianza. Ad una sola difficoltà, quando si ricorre a tale mezzo, si va incontro, ed è quella che l'attività privata vi si sottragga esplicandosi clandestinamente fuori dei luoghi su cui la sorveglianza si esercita. Perciò a tale mezzo non si può ricorrere efficacemente, se non quando si tratta di attività che è impossibile o molto difficile tenere nascosta, o quando è possibile stabilire un contrassegno facilmente percepibile per i frutti dell'attività che si è esercitata nel luogo stabilito dalla P. A. Tali sono le marche, i bolli, i certificati di origine di cui vengono muniti i prodotti dell'attività, la quale si è esplicata nei luoghi in cui si esercitava la sorveglianza della P. A. e che pertanto essa ha controllati. Quando mancano tali contrassegni o tali certificati, si ritiene senz'altro che l'attività, in frode della legge, sia stata esplicata fuori della sorveglianza della P. A., e si applicano in conseguenza gravi pene, oppure si negano i vantaggi che vengono invece accordati quando l'attività

stata spiegata in modo da permettere alla P. A. di controllare sia l'attività stessa, sia i risultati che questa ha dati.

Un'applicazione di questo mezzo costituiscono in Italia le marche che si appongono sulle merci che hanno pagato il dazio doganale; sulle scatole di fiammiferi, sui quali sia stata pagata la tassa di fabbricazione, i marchi a fuoco che si appongono sui quarti di carne di animali macellati, ecc.

39. 4.° Il mezzo di sottoporre all'obbligo della preventiva denuncia facilita la sorveglianza, ma non dà alcuna garanzia circa il modo in cui si svolgerà l'attività, riguardo alla quale lo Stato ha creduto necessario d'intervenire. Qualche garanzia dà invece il sistema di sottoporre all'obbligo della preventiva autorizzazione, ma anche in tal caso le garanzie non sono complete, di guisa che nell'un caso come nell'altro la P. A. non può ritenersi dispensata dall'obbligo di sorvegliare. Or altri mezzi ancora suggerisce la scienza nostra per facilitare tale sorveglianza; tali mezzi per altro non riguardano che singoli atti: non concernono, come quelli testè esaminati, il complesso degli atti, l'attività, che costantemente i singoli possono spiegare. Perciò le due categorie di mezzi possono cumularsi: possono cioè contemporaneamente attuarsi quelli diretti a facilitare la sorveglianza dell'intiera attività e gli altri diretti a facilitare la sorveglianza sui singoli atti.

I quali mezzi sono:

α) Proibire di compiere determinati atti senza averne dato preventivo avviso alla P. A. e di compierli in modo diverso da quello preannunziato alla P. A.; tale per es. è il caso del foglio di via obbligatorio in materia di sanità pubblica, per

cui l'individuo sottoposto a sorveglianza per motivi sanitari non può recarsi in altro comune senza averne dato preventivo avviso alla P. A. e non può cangiare il luogo di destinazione nè la via prescelta.

β) Proibire di compiere determinati atti senza la preventiva autorizzazione della P. A.; tale è il caso del trasporto fuori della propria abitazione di polveri e materie esplodenti.

γ) Imporre di tener nota dei singoli atti che si compiono nell'esplicamento di una determinata attività e di comunicare tale notamento a periodi determinati alla P. A., oppure di permettere che la P. A. a suo piacimento ne prenda visione.

III) — Terza forma d'intervento dello Stato.

40. Come già si è accennato, vi è un'ultima forma d'intervento dello Stato nelle funzioni sociali, la più completa, la più efficace, che si verifica quando lo Stato sia direttamente, sia per mezzo di un concessionario spiega esso l'attività necessaria per l'esplicamento di una funzione sociale o in concorrenza a quella, che allo stesso scopo può spiegare la libera iniziativa privata, o interdicendo addirittura quest'ultima.

Ben s'intende che in questa forma d'intervento è assolutamente necessaria l'opera della P. A. e che essa costituisce il mezzo più sicuro per far prevalere nell'esplicamento di una funzione sociale quell'indirizzo, che dallo Stato è voluto. Ma il semplice fatto dell'intervento dello Stato e della sostituzione dell'attività sua a quella che può s

gare per esplicare la stessa funzione sociale la libera iniziativa privata, non sempre riesce ad eliminare completamente quest'ultima. Onde, quando di eliminarla completamente v'ha bisogno per il raggiungimento del fine, che lo Stato si propone, questa forma d'intervento ha bisogno di essere completata con norme che valgano o ad eliminare, o almeno a controllare e a dare indirizzo all'attività privata esercitata concorrentemente a quella dello Stato. Perciò la necessità di un intervento della P. A. allo scopo di ottenere effettivamente tale eliminazione, per esercitare tale controllo, per imprimere l'indirizzo voluto dallo Stato.

È da notare inoltre che questa forma d'intervento, se di regola, quando ha luogo, riveste un carattere di permanenza e di stabilità, talvolta può rivestire anche un carattere transitorio. Ciò si verifica precisamente, quando la seconda forma d'intervento dello Stato provochi un rifiuto dell'iniziativa privata a spiegare in un determinato momento quella attività.

In tal caso non si offrono che due vie: o lasciare che transitoriamente, sinchè non cambi quella condizione di cose o per altre ragioni non finisca il rifiuto dell'iniziativa privata di agire, non si attenda a quella determinata funzione sociale; oppure lo Stato deve assumere esso, sia pure in via transitoria, il compito di spiegare l'attività necessaria per l'esplicamento di quella determinata funzione sociale.

Così per es. quando i fornai in un comune per non sottostare all'imposto calmiere si rifiutano di panizzare, deve la P. A. provvedere o a fabbricare essa il pane necessario per la pubblica alimentazione, o ad acquistarlo in altre località.

Ma, è bene notarlo fin d'ora, questo rimedio transitorio è possibile quando rari sono i conflitti, chè, se questi sono frequenti, s'impone inesorabilmente l'assunzione, in via permanente e definitiva, da parte della P. A. del compito di spiegare essa l'attività necessaria per l'esplicamento di quella determinata funzione sociale. Così per es. la necessità stessa delle cose porterà in Italia all'assunzione del trasporto degli emigranti a servizio amministrativo per le ragioni che fra breve esporremo.

41. Conviene ora esaminare le cause, che determinano questa terza forma di più attivo intervento dello Stato nello esplicamento di una funzione sociale. Tali cause sono le seguenti:

A) Quando la funzione sociale è tale che essa non si potrebbe svolgere in condizioni di piena e libera concorrenza sia per la natura stessa della funzione, come nel caso delle ferrovie, sia per un fatto derivante dalla volontà umana, quale le coalizioni, che facilmente e frequentemente si stabiliscono quando scarso è il numero di coloro che spiegano l'attività necessaria per l'esplicamento di quelle funzioni.

B) Quando si tratta di una funzione sociale tale che ad essa più economicamente può provvedere la P. A. specialmente se il regime di libera concorrenza portasse a duplicare certe spese. Così per es. per la posta il regime di libera concorrenza porterebbe a duplicare tutte le spese, sia quelle per la direzione generale del servizio, sia quelle per gli uffici di raccolta, di manipolazione e di distribuzione, sia infine le spese di trasporto.

C) Quando l'attività privata non avrebbe forza sufficiente per attendere essa ad una determinata funzione sociale. Non conviene esagerare troppo

portata di questa causa, ma non conviene neanche sminuirne di soverchio l'importanza. È vero che lo Stato non ha altre forze, altre risorse all'infuori di quelle che trae dal popolo e che perciò, se questo ne ha di bastevoli per fornirne allo Stato, potrebbe impiegarle da sè senza che lo Stato dovesse fungere da intermediario. Ma però lo Stato impone e raccoglie coattivamente tali forze di guisa che anche i nolenti debbono prestarle, mentre la libera iniziativa privata non può raccogliere che quelle, le quali le sono prestate dai volonterosi.

D) Quando l'iniziativa individuale, abbandonata a sè stessa, seguirebbe un indirizzo diametralmente opposto a quello che dallo Stato è voluto, ciò che si verifica in riguardo alla funzione sociale dell'insegnamento in tutti i paesi di religione cattolica, di guisa che la concessione di vantaggi e di premi e l'emanazione di divieti riuscirebbero insufficienti. Si noti che questo caso è analogo a quello testè rammentato (lett. C). Non già che lo Stato possa imporre un indirizzo non voluto dalla pubblica opinione, ma, per quanto questa sia favorevole ad un determinato indirizzo, nonostante se si lasciasse l'esplicamento della funzione sociale all'iniziativa privata, prevarrebbe in tal regime non l'opinione della maggioranza, ma sibbene l'organizzazione più forte, che ha interesse ad ingerirsi in quella funzione sociale: nel caso dell'insegnamento, la Chiesa.

E) Quando le spese per la sorveglianza, nel caso che lo Stato ricorresse alla seconda forma d'intervento, sarebbero troppo gravi e d'altra parte è utilmente possibile sostituire all'attività privata quella della P. A., perchè concorrono le seguenti condizioni: α) che il prodotto da ottenere è sempre identico, o si riduce a pochi tipi fissi ed in-

variabili. Così è possibiie ed utile il monopolio del tabacco, dell'alcool, dei sieri curativi, ma non sarebbe possibile il monopolio della produzione del vino; β) che l'attività necessaria si può esplicare in pochi luoghi. Così sarebbe possibile il monopolio della macinazione dei cereali, ma non quello della loro produzione.

F) Quando la P. A. vuole assicurare a sè stessa il guadagno inerente a quell'attività, di cui si tratta. Naturalmente in tal caso debbono concorrere i caratteri testè accennati, altrimenti, in modo quasi sicuro, avviene che la P. A. invece di conseguire un guadagno vada incontro ad una perdita. Il monopolio del tabacco fu introdotto in Francia da Napoleone I, il quale rimase colpito dai grandi guadagni che facevano gl'industriali. Questa causa d'intervento della P. A. ha luogo specialmente quando l'attività privata si svolge in modo non pienamente conforme alle leggi economiche, e d'altra parte l'esperienza mostra che l'iniziativa privata non ha energia sufficiente per porvi riparo. In forza di questi principii per esempio il soverchio numero di produttori e l'uso di sistemi troppo rudimentali potrebbero consigliare ad un'amministrazione comunale di assumere come servizio amministrativo la fabbricazione del pane.

È poi appena necessario notare che nello Stato giuridico l'assunzione di nuovi servizi amministrativi, se importa una spesa, o se limita la libertà dei cittadini, deve essere autorizzata per legge. L'autorizzazione legislativa può essere generica: tale è quella che vuole concedersi con l'art. 1 del progetto di legge testè approvato dal Parlamento italiano, sulla cosidetta municipalizzazione dei pubblici servizi.

II. — Le difficoltà tecniche dell' attività amministrativa.

Sommario. — 42. Varie difficoltà inerenti all' attività amministrativa. — I) *Conoscenza del momento in cui un atto deve compiersi.* — 43. Concetto. II) *Accertamento delle condizioni di fatto nelle quali l'atto deve essere compiuto.* — 44. Concetto. — 45. Norme generali dirette a facilitare l'accertamento delle condizioni di fatto. — 46, 47. Norme per facilitare l'accertamento delle condizioni di fatto, quando presenta particolari difficoltà. — III) *Determinazione dell'atto da compiere.* — 48. Concetto. — IV) *Difficoltà inerenti all'esecuzione dell'atto.* — 49. Concetto. — V) *Pubblicazione e notificazione degli atti amministrativi.* — 50. I mezzi di pubblicazione nei vari tempi. — 51. L'impiego dei singoli mezzi nei tempi nostri. — 52. Le notificazioni. — VI) *Corollari.* — 53. Difficoltà di creare un organismo amministrativo. — 54, 55 e 56. Conseguenze.

42. Questi numerosi casi d'intervento della P. A. determinano la costituzione dei cosidetti servizi amministrativi. Diciamo *amministrativi* e non *pubblici*, in quanto sonvi, come abbiamo già detto, servizi pubblici, cui attende lo Stato, nei quali non entra affatto la P. A.; tale è per es. l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Per altro, quando si parla di servizio amministrativo non si ha più riguardo alla forma d'intervento della P. A. che in ciascun servizio ha luogo, sia perchè ciò non è più necessario per la soluzione degli ulteriori problemi, dei quali la scienza nostra si occupa, sia perchè, come abbiamo già

detto, è svariata l'attività, che la P. A. deve spiegare per uno stesso servizio amministrativo. In altre parole, quando parliamo di servizi amministrativi, noi non distinguiamo ciascuno di essi da tutti gli altri in base alla natura dell'attività, che la P. A. è costretta a spiegare, ma sibbene in base allo scopo di pubblica utilità, che la P. A. con la sua azione, qualunque questa sia, persegue in ciascun servizio amministrativo.

L'attività, che la P. A. spiega nell'attendere ai vari servizi amministrativi, presenta difficoltà tecniche, or più, or meno gravi. Quest'attività consiste — ciò è intuitivo — nel compiere una serie numerosissima di atti, intesa questa parola atti non nel senso giuridico, ma sibbene in quello volgare. È ovvio, che quando s'ha da compiere un atto occorre:

1.° prima esaminare e conoscere le condizioni di fatto, nelle quali l'atto deve essere compiuto;

2.° poi determinare quale atto risponde alle condizioni di fatto accertate;

3.° compiere l'atto riconosciuto adatto;

4.° compiere l'atto stesso nel momento opportuno, nè prima, nè dopo;

5.° infine, quando si tratta di atti, dai quali possono scaturire diritti od obbligazioni per tutti o per alcuni cittadini, occorre portare gli atti stessi a conoscenza degl'interessati.

Ci troviamo così in presenza di una quintupla categoria di difficoltà tecniche, le quali possono anche concorrere tutte quante riguardo ad un solo atto. Ognuna di queste categorie di difficoltà rende necessario di ricorrere a mezzi diversi, diretti o ad evitarle, o a diminuirle, o a risolverle, e quindi di ciascuna di queste categorie occorre tenere partitamente discorso.

I) — Conoscenza del momento in cui un atto deve compiersi.

43. È questa una delle categorie di difficoltà, che abbiamo elencate e che è anche la più facile a risolvere. Essa si presenta isolata quando le condizioni di fatto, nelle quali bisogna agire, sono già a conoscenza della P. A., ma la difficoltà consiste nell'averne conoscenza al momento opportuno. Ciò si verifica quando si tratta di atti da farsi a tempi determinati, riguardo ai quali pertanto la difficoltà non consiste nel sapere in quali condizioni si dovrà agire, ma il momento in cui si deve agire. In tali casi bisogna ricorrere all'uso di scadenzarii, nei quali si deve sotto ciascun giorno far menzione dell'atto che si ha da compiere. Naturalmente, perchè si raggiunga lo scopo, occorre che gli annotamenti nello scadenzario siano fatti preventivamente, o al principio dell'anno, oppure trattandosi di rapporti, che s'iniziano entro l'anno, appena il rapporto stesso s'inizia, o si ha notizia precisa dell'atto o degli atti, che nei tempi determinati dovranno compiersi.

Tali sono, per esempio, a prescindere dal loro valore giuridico di titoli esecutivi, i ruoli per l'esazione d'imposte, di rendite patrimoniali, ecc. Con la scorta di essi l'esattore sa preventivamente quali esazioni egli deve compiere in ciascun giorno.

II) — Accertamento delle condizioni di fatto nelle quali l'atto deve essere compiuto.

44. Non sempre l'accertamento delle condizioni di fatto, nelle quali l'atto deve essere compiuto,

presenta gravi difficoltà, e non sempre tali difficoltà sono dello stesso genere.

Due ipotesi principali sono possibili.

A) Può in primo luogo avvenire che la natura del servizio amministrativo sia tale che i privati debbano portare essi a cognizione della P. A. le condizioni di fatto nei singoli casi, perchè la P. A., per la natura stessa del servizio in questione, non deve agire se non quando i privati lo richiedono. Onde se v'ha qualche privato, il quale desidera che la P. A. agisca, deve esso stesso portare a cognizione della P. A. la reale condizione dei fatti, perchè quella possa convenientemente agire. Così per es. un individuo che desideri essere iscritto in una pubblica scuola, che desideri acquistare un sigaro, o un francobollo, o un biglietto ferroviario, porta esso stesso a cognizione della P. A. le condizioni di fatto, la cui conoscenza è necessaria perchè si possa compiere l'atto conveniente, e non uno diverso.

B) All'incontro può avvenire che l'iniziativa dell'atto appartenga, data la natura del servizio, alla P. A., e che quindi non vi sia da sperare che come in mezzo complementare, su ciò che il privato porti esso a conoscenza della P. A. le condizioni di fatto, mentre il conoscerle è condizione imprescindibile del buon espletamento del servizio.

Ben s'intende che solo in questa seconda ipotesi ci si può trovare di fronte ad una difficoltà, in alcuni casi molto grave; tanto grave che nel risolverla e nell'acquistare la piena ed esatta cognizione delle condizioni di fatto nei casi singoli, e non in altro, può anche consistere il servizio cui la P. A. attende.

Questa difficoltà — ciò è ovvio — è di r

molto minore quando i fatti, la cui conoscenza è necessaria, si svolgono nell'interno della organizzazione amministrativa. Così per es. nel caso della fabbricazione dei tabacchi, la P. A. si procura con relativa facilità la conoscenza delle condizioni di fatto, le quali si svolgono nell'interno dell'organizzazione, e cioè della quantità di materia prima di cui dispone, delle speciali produzioni da attivare, della qualità della materia prima posta in lavorazione, ecc.

Viceversa, di regola, acquistare la conoscenza delle condizioni di fatto è molto difficile, quando i fatti stessi si svolgono fuori dell'organismo della P. A. per opera di privati individui, tanto più se costoro hanno interesse a mantenerli nascosti.

45. Ma si tratti dell'accertamento delle condizioni di fatto che si svolgono nell'interno dell'organizzazione amministrativa, o si tratti invece di fatti i quali si svolgono fuori di essa per opera di privati individui, a facilitarne la conoscenza debbono osservarsi alcune norme elementarissime, che ora esporremo, e che potremo chiamare:

I. *Norme generali dirette a facilitare l'accertamento delle condizioni di fatto.*

1.° Gli uffici, a cui incombe il compito di fare tale accertamento, devono, per quanto è possibile, non essere affidati ad un solo funzionario. Non già che debbano essere sempre collegiali; non solo la collegialità non è necessaria per lo scopo in questione e cioè per facilitare l'accertamento delle condizioni di fatto nelle quali occorre agire, ma potrebbe anche essere, per altri riguardi, come si dirà a suo luogo, dannosissima. Lo scopo in parola si può raggiungere anche se l'ufficio ha una direzione unitaria, non collegiale, sulla quale ricada la

somma delle responsabilità per il buono o il cattivo andamento dell'ufficio stesso. Basta, per il raggiungimento dello scopo di cui stiamo discorrendo, che all'ufficio siano addetti, non un solo, ma più funzionari, compreso chi lo dirige. In tal caso, anche se si cambiano il direttore o alcuno dei funzionari addetti all'ufficio, ne restano però sempre altri, i quali, per la pratica acquistata, possono dare informazioni e notizie, che riusciranno di non lieve aiuto ai nuovi funzionari per l'accertamento, nei singoli casi, delle condizioni di fatto, nelle quali dovranno agire.

Corollario di ciò si è che, per quanto riesce possibile, occorre evitare di cambiare tutti di un colpo i funzionari addetti ad un determinato ufficio.

2.° Tutte le operazioni che si compiono devono opportunamente annotarsi, perchè di esse si abbia memoria ed i nuovi funzionari abbiano mezzo facile per procurarsi sicure notizie circa ciò che i vecchi hanno fatto.

Perciò: *a*) di regola non debbono riceversi e non debbono farsi se non comunicazioni scritte, e nel caso si ricevano o si facciano comunicazioni verbali, del contenuto delle medesime deve prendersi sempre notamento; *b*) debbono tenersi registri che contengano in ordine cronologico l'annotazione sommaria di tutto quanto si fa, specialmente delle comunicazioni che si fanno, e di quelle che si ricevono; *c*) tutte le annotazioni, le comunicazioni, i documenti relativi ad una stessa pratica debbono riunirsi in fascicoli e tenere di tutti questi fascicoli elenchi in ordine alfabetico, per materie, al fine di facilitare le ricerche; *d*) ciascun fascicolo deve essere munito dell'elenco delle carte in esso contenute: non devono poter essere consegnati se

dietro ricevuta; apposito funzionario deve custodirli; *e*) il modo di compiere queste operazioni, la forma esterna delle medesime, deve essere unico per tutti gli uffici similiari, perchè ciò facilita enormemente le ricerche e l'esame dei singoli notamenti e dei singoli atti. Ciò spiega l'universale uso dei cosidetti *moduli* o *modelli uniformi* in tutte le pubbliche amministrazioni. Se chi non ha pratica dei medesimi può trovare qualche difficoltà nell'esaminarne il contenuto, viceversa i funzionari, per la pratica che ne hanno, esaminano più facilmente, da un segno agevolmente percepibile, quanto nel modulo è contenuto.

3.° Altro mezzo per facilitare l'acquisto della conoscenza delle condizioni di fatto, nelle quali bisogna agire, è quello di centralizzare le notizie raccolte dai vari uffici, o di stabilire l'obbligo che essi reciprocamente se le comunichino. Così per esempio in Italia i ricevitori del registro debbono comunicare alla competente agenzia delle imposte dirette tutti gli atti da essi registrati, dai quali risultino dichiarazioni di debiti, al fine che l'Agenzia possa così essere facilitata nel suo compito di conoscere i redditi di categoria A^2, soggetti alla imposta di ricchezza mobile.

Per tal modo le notizie si completano le une con le altre; si risparmia lavoro; si procurano indizii circa le ricerche da fare.

II. *Norme per facilitare l'accertamento delle condizioni di fatto. quando presentano particolari difficoltà.*

46. Diciamo subito che i casi, in cui l'accertamento delle condizioni di fatto presenta particolari difficoltà, sono quelli dovuti alla volontà umana e che per le norme penali comminate dal legis-

latore determinano l'applicazione di pene a danno di chi li commise, o procurano loro vantaggi rilevanti, se si riesce a mantenerli nascosti alla P. A. Già accennammo (n. 36 a 39) che particolarmente difficile è in tal caso il compito della P. A., stante la sua natura eminentemente difensiva contro le offese di coloro che violano le norme dal legislatore segnate.

1.º Il vero mezzo per facilitare tali ricerche è quello di procurarsi il maggior numero possibile di dati, coordinando i quali si facilita sensibilmente il lavorio per l'accertamento delle condizioni di fatto cui i dati raccolti si riferiscono. Spesso il procurarsi la conoscenza di un solo dato non basta a rendere facile l'accertamento delle condizioni di fatto, cui quel dato si riferisce. Ciò perchè non sempre è facilmente percepibile il legame intercedente fra il dato noto e quelli ignoti, per cui dalla conoscenza di quello si può risalire alla conoscenza di questi. Tale è precipuamente il caso di delitti, per accertare l'autore del fatto di cui la P. A. è venuta a cognizione; ma non è, diciamolo subito, questo l'unico caso, in cui tali difficoltà si presentano.

Evidentemente quanto più numerosi saranno i dati che si conoscono, tanto più facile riuscirà giungere a conoscere i dati ignoti. Non sempre i dati che si raccolgono hanno un legame col singolo fatto, che la P. A. vuole e deve conoscere nei suoi particolari. A tale scopo basta che vi sia una relazione generica fra le notizie che si raccolgono e non già un singolo fatto, ciò che è ben raro, ma sibbene con la categoria di fatti riguardo ai quali la P. A. deve, quando avvengano, eseguire investigazioni per accertarne tutte le circostanze.

Si noti bene che questa norma è formulata in modo generale, di guisa che essa non si applica soltanto nel caso di delitti, ma sibbene in tutti i casi in cui esiste una relazione generica fra i fatti, intorno a cui si svolge il preventivo lavorio d'investigazione della P. A., ed i fatti, intorno ai quali la P. A. è chiamata ad indagare. Non è certo questo il luogo di mostrare tutte le applicazioni che tale norma ha avuto; basterà accennarne qualcuna.

Si tratti per es. dell'accertamento dei redditi di stabilimenti industriali agli effetti della imposta di ricchezza mobile. Il lavorio preventivo d'investigazioni, che la P. A. ha da compiere, si deve aggirare intorno a due punti: accertamento di tutti gli stabilimenti industriali che esistono, desumendoli dalle dichiarazioni, che per molte industrie debbono farsi alla P. A., e da altri fatti; accertamento del profitto che in un determinato momento si ricava in ciascuna categoria d'industrie, e determinazione del rapporto fra la misura del profitto e certi fatti esterni e costanti, che non possono tenersi celati, come il numero degli operai, la quantità di forza motrice impiegata, la potenzialità delle macchine usate, la quantità della produzione, ecc. Quando dovrà farsi l'accertamento del reddito per ciascuno stabilimento, non vi sarà che da prendere conoscenza di questi caratteri esteriori per applicare ai medesimi i dati già acquisiti.

Analogamente, per l'imposta generale sul reddito, che bene spesso si risolve in un'imposta diretta sulla spesa complessiva dei singoli individui, o delle singole famiglie, occorrerà tutto un lavorio preordinato per accertare il numero degl'individui, i quali vivono a spese proprie in ciascuna località;

occorrerà prendere perciò come base d'investigazione i dati del registro di popolazione; eliminare coloro che non vivono a spese proprie; eliminare anche coloro i quali o vivono di pubblica o privata beneficenza, e coloro i quali hanno un'entrata inferiore a quella colpita dall'imposta; poi occorrerà determinare il rapporto esistente in ciascuna ocalità fra l'ammontare del reddito e l'ammontare di certe spese che più difficilmente si dissimulano; infine occorrerà determinare la ricchezza privata complessiva nella località, al fine di vedere quale deve essere la somma di tutti i redditi da accertare nella località stessa.

Ugualmente nel servizio di pubblica sicurezza il lavorio preventivo d'investigazioni rifletterà le persone che possono compiere reati, i luoghi in cui più frequentemente questi vengono preparati e quelli in cui ne viene goduto il frutto, quando il reato è stato compiuto.

47. 2.° I modi con i quali si raccolgono questi dati sono diversi ed anche riguardo ad essi vale il principio che è necessario ricorrere contemporaneamente a tutti per modo che possano controllarsi i risultati che essi danno, e la maniera in cui funzionano.

Tali modi sono i seguenti:

a) Talvolta la P. A. può fidare sull'interesse naturale che hanno i cittadini a dargliene notizia, ciò che facilita non poco la P. A. nell'adempimento del suo compito. Così per i reati che danneggiano qualche privato, costoro stessi quasi sempre denunciano alla P. A. il reato commesso a loro danno e le forniscono così il dato che deve servire come punto di partenza per le sue ricerche.

b) Ma, quando il dato che deve servire con

punto di partenza per le ricerche non viene portato dall'interessato a conoscenza della P. A., quando non v'è altro ufficio pubblico che ne è in possesso e che può pertanto comunicarlo all'ufficio interessato, si può ricorrere al sistema d'imporre ai cittadini sotto la minaccia o di sanzioni penali, o di non poter fruire di determinati vantaggi o addirittura sotto l'una e l'altra minaccia congiuntamente l'obbligo di fornire la notizia in questione alla P. A. Tale scopo ha anche l'obbligo di non potere esercitare un'attività o di non poter compiere un atto determinato senza averne fatto prima denuncia o non avere domandata la preventiva autorizzazione alla P. A.; l'altro di tener notamento di certi atti che si compiono e di comunicare a periodi determinati tali notamenti alla P. A. o di permettere che essa ne prenda visione. Questo mezzo urta però in pratica contro l'interesse che possono avere i cittadini ad occultare le notizie che dovrebbero dare ed anche semplicemente contro la loro indolenza.

Perciò questo mezzo non può attuarsi con efficacia se non alle seguenti condizioni:

a) che probabilmente per il fatto riguardo al quale è imposto l'obbligo della denuncia l'interessato possa aver bisogno di usufruire *uti singulus* di un servizio pubblico. In tal caso il vietare all'autorità competente di far usufruire *uti singulus* al cittadino del servizio in questione, se non prova di aver denunciato il fatto alla P. A., è mezzo abbastanza efficace. Così in Italia l'autorità giudiziaria non può decidere su di una domanda per l'esazione di un credito, se il creditore non certifica che il credito stesso è stato preso in esame dall'Agenzia delle Imposte agli effetti dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile;

β) che sia possibile imporre l'obbligo di dare notizia di una determinata categoria di fatti a due ordini diversi di persone che ne vengono a notizia, riescendo per tal modo facile controllare l'adempimento dell'obbligo della denuncia. Così in Italia ogni medico ha l'obbligo di denunciare alla P. A. i casi di malattie infettive che egli è obbligato a curare, e d'altra parte coloro che eseguono le visite necroscopiche debbono ugualmente denunciare i casi in cui la morte sia stata cagionata da una di tali malattie. Con la scorta di queste dichiarazioni si controlla l'adempimento degli obblighi di denuncia da parte dei medici curanti;

γ) che si tratti di fatti il cui ulteriore svolgimento è pure soggetto a sorveglianza della P. A., perchè in tal caso è possibile controllare se fu adempiuto o meno all'obbligo della denuncia. Così la vigilanza sanitaria esercitata negli stabilimenti di mattazione permette di controllare se i veterinari curanti adempirono all'obbligo di denunciare i casi di malattie infettive del bestiame da essi accertati.

c) Infine la P. A. può per accertare tali fatti, che debbono servirle come punti di partenza per le sue ricerche, vigilare per mezzo di suoi agenti nei luoghi in cui tali fatti possono avvenire, specialmente in quelli in cui possono avvenire più frequentemente o con tali modalità da richiedere un più intenso intervento della P. A., e sulle persone che tali fatti possono più probabilmente commettere. Qui apparisce tutta l'importanza dei mezzi di cui si è parlato nel § 1 di questo capitolo (n. 37 a 39) che sono diretti a facilitare l'espletamento del compito di sorveglianza spettante all' P. A. Mediante essi la P. A. riesce a concentr:

la sua sorveglianza e perciò ad intensificarla, nonchè a riconoscere da caratteri esteriori, facilmente percepibili, quell'attività che non si è svolta in conformità delle norme dirette appunto a facilitare il compito di sorveglianza ad essa spettante.

L'uso di questi mezzi le permette di ricorrere non soltanto al metodo indiretto di eliminazione, per giungere ad accertare i dati di cui ha bisogno, ma le permette di ricorrere, congiuntamente al primo, anche al metodo diretto. Per esempio riguardo alle investigazioni sulle persone si può giungere a sapere quali individui appartengono ad una determinata categoria per via indiretta e cioè avendo l'elenco di tutti gli individui di una località ed eliminando tutti coloro i quali certamente non appartengono alla categoria in questione; quelli che rimangono o vi appartengono certamente, o è possibile che vi appartengano. Ma con le osservazioni dirette, grandemente facilitate dai mezzi di cui finora si è fatto cenno, si accerta chi sono coloro, non più che *possono* appartenere alla categoria in questione, ma coloro che certamente vi appartengono; il che fornisce dati più sicuri e suscettibili di più intensa utilizzazione.

III) — Determinazione dell'atto da compiere.

48. Compiuto l'esame delle difficoltà che la P. A. incontra nell'accertare le svariate condizioni di fatto nelle quali deve agire, dobbiamo logicamente passare ad esaminare le difficoltà che incontra nel determinare le modalità degli atti, che essa deve compiere per l'espletamento dei servizi pubblici.

Già abbiamo detto che non v'ha alcuna relazione fra le difficoltà proprie dell'accertamento delle condizioni di fatto e le difficoltà proprie dell'atto da compiere. Il primo può presentare difficoltà gravissima e l'atto corrispondente nessuna; viceversa l'accertamento delle condizioni di fatto può essere facilissimo e molto difficile la determinazione dell'atto da compiere.

La soluzione di queste difficoltà inerenti all'atto da compiere è data dagl'insegnamenti delle scienze tecniche: in tal caso, ciò è evidente, la pubblica amministrazione non ha che da ispirarsi a tali insegnamenti, che la P. A. non può certo modificare a beneficio proprio, o dei cittadini. Ma quando è il diritto che determina l'atto da compiere, v'ha una certa, per quanto limitata, maggior larghezza.

Or principio fondamentale da seguire in tal caso si è di preferire una rispondenza approssimativa fra l'atto e le condizioni, nelle quali esso deve essere emanato, ad una rispondenza che, astrattamente potrà essere maggiore, ma che in concreto, o difficilmente si ottiene, o importa, per essere attuata, uno sforzo, un lavorio assolutamente sproporzionati.

Perciò devesi, per quanto è possibile, rendere uniformi, o ridurre a pochi tipi ben determinati gli atti da compiere. Ognuno scorge intuitivamente quanto sia più facile l'accertamento e la riscossione delle tasse postali, che non quello dei prezzi dei viaggi in ferrovia, appunto perchè nel primo caso, parte naturalmente, parte artificialmente, è scarsissima la diversità fra i vari atti occorrenti per l'accertamento e la riscossione, mentre invece nel secondo caso, variando il prezzo del biglietto a seconda della classe e della distanza da percorr-

è ricchissima la diversità fra i vari atti occorrenti per l'accertamento e la riscossione.

Per quanto è possibile adunque bisogna rendere uniformi gli atti da compiere.

Non basta: quando tale uniformità non può ottenersi, è bene che le particolari modalità dell'atto in ciascun caso siano determinate in base a caratteri esterni, facilmente percepibili e non dissimulabili.

Così l'imposta di patente per la tassazione dei redditi professionali, industriali e commerciali risponde men bene a principî di astratta giustizia, ma in pratica presenta minori inconvenienti che non la nostra imposta di ricchezza mobile, la quale astrattamente dovrebbe colpire tali cespiti, come tutti gli altri, nel loro reale ammontare, perchè appunto col sistema della imposta delle patenti non si va ad indagare quale effettivamente è il reddito da tassare ed in corrispondenza di ciò si fa l'accertamento, ma invece si accerta soltanto l'esistenza nei singoli casi dell'esercizio professionale, commerciale, od industriale, e si identificano determinati caratteri di ciascun esercizio, come il numero degli affari espletati, quello degli operai impiegati, ecc.

L'ideale adunque è quello di ridurre gli atti da compiere alla massima uniformità: ma questo ideale in molti casi non si raggiunge, se non spezzando il lavoro necessario, in una serie di atti minori, diversi fra di loro, ma anche fra di loro coordinati.

IV) — Difficoltà inerenti all'esecuzione dell'atto.

49. Queste difficoltà, è bene dirlo subito, non è scienza dell'amministrazione che insegna a risol-

verle, ma sibbene le varie scienze tecniche, o anche in molti casi gl'insegnamenti propri di determinate arti o mestieri. La scienza dell'amministrazione a tale riguardo ha da esaminare soltanto due problemi. Primo quello che gli agenti incaricati di compiere atti determinati posseggano le nozioni tecniche necessarie per spiegare bene quell'attività: e l'altro relativo al modo di organizzare la gestione dei servizi amministrativi, in base alle particolari difficoltà inerenti all'esecuzione degli atti, che è necessario compiere per attendervi. Tanto vero ciò che può esservi un'azione amministrativa, la quale, mentre richiede un tecnicismo speciale e cioè la cognizione di numerosissime e difficili nozioni scientifiche, un'abilità speciale per applicare nei casi singoli tali nozioni, viceversa sotto l'aspetto amministrativo non presenta che poche o scarsissime difficoltà tecniche. All'incontro un'azione amministrativa può non presentare che poche, scarse difficoltà sotto l'aspetto delle norme tecniche che debbono regolarla, mentre può presentare difficoltà gravissime sotto il punto di vista amministrativo.

Si confrontino per es. i due casi della cura medica gratuita dei poveri, della esazione delle rendite patrimoniali. Nel primo caso il problema amministrativo è facile a risolvere: viceversa quello tecnico presenta ben spesso gravi difficoltà: nel secondo all'incontro il problema tecnico, vale a dire la determinazione del *quid àgendum* per riscuotere un reddito patrimoniale, è facile a risolvere, mentre il problema amministrativo non è ugualmente facile a risolvere.

Non è però questo il luogo di esaminare tale problema: se ne parlerà invece più opportunamente nei capitoli IV e V, relativi ai modi organizzare la gestione dei pubblici servizi.

V) — Pubblicazione e notificazione degli atti amministrativi.

50. Speciali scienze giuridiche studiano il modo, in cui debbono essere pubblicati gli atti legislativi e notificati gli atti giudiziari. Qui è necessario occuparsi soltanto del modo in cui vengono pubblicati e notificati, a seconda dei casi, gli atti della P. A.

Al riguardo occorre distinguere tre periodi: quello anteriore alla invenzione della stampa; quello intermedio, che precede la grande diffusione raggiunta ai tempi nostri dalle arti grafiche: e finalmente quello attuale, contrassegnato da tale enorme diffusione.

Nel primo periodo non soccorrevano che scarsi mezzi e per di più poco efficaci: permettere ai cittadini di ottenere copia dell'atto; scrivere l'atto in tavole (*albi*) esposte in luoghi pubblici; far leggere gli atti stessi in luoghi pubblici e nelle ore, in cui fossero più frequentati, da appositi ufficiali (*banditori*), i quali convocavano preventivamente i cittadini a raccolta o col suono della tromba, o col rullo del tamburo.

Scoperta la stampa, ai mezzi antichi si aggiunse e, in parte, si sostituì la stampa degli atti più importanti, fatta dalla stessa P. A. Ogni Stato a poco a poco finì con l'avere la propria tipografia nazionale; sorsero i giornali ufficiali ed in prosieguo, per opera benefica del Comitato di salute pubblica, al giornale ufficiale si aggiunse la Raccolta Ufficiale delle Leggi e dei Decreti. Ma in tale periodo lo stampare gli atti del governo rimaneva monopolio, se non di diritto, di fatto della P. A.

Nei tempi nostri infine, dopo i progressi delle arti grafiche e la diffusione della cultura, all'azione dell'autorità diretta a far conoscere i propri atti si aggiunsero gli sforzi della iniziativa privata, la quale a scopo di lucro pone in vendita, a prezzo bassissimo, copie stampate di atti del governo.

51. Malgrado questi nuovi mezzi gli antichi non sono del tutto scomparsi. Essi permangono, leggermente modificati, là ove il ristretto numero di coloro, che hanno interesse a conoscere atti determinati, renderebbe relativamente troppo dispendioso ricorrere ai mezzi più efficaci e più progrediti, di cui si è fatto cenno.

Così in Italia le deliberazioni dei consigli comunali sono affisse nell'albo pretorio del Comune, per il quale furono emanate (art. 123 L. 4 maggio 1898). Questo mezzo evidentemente riproduce quello antico, di cui si è fatto cenno. Inoltre ogni contribuente ha diritto di ottenere copia di ciascuna deliberazione pagando i relativi diritti. Ugualmente certe deliberazioni delle amministrazioni delle istituzioni pubbliche di beneficenza sono affisse nell'albo pretorio. Peraltro i Comuni più importanti, pur non essendovi obbligati, fanno stampare i regolamenti da essi approvati.

Viceversa gli atti del consiglio provinciale sono pubblicati colle stampe (art. 248 L. 4 maggio 1898). Potrà criticarsi la pubblicazione di tutti gli atti: potrà discutersi se non fosse meglio utilizzare il foglio degli annunzi legali della provincia; ma non può disconoscersi che, stante l'impossibilità di ricorrere all'antico sistema dell'affissione, è una necessità ricorrere al mezzo della stampa.

I decreti di nomina, emanati dal capo dell Stato e dai ministri, sono pubblicati nel giorn

ufficiale (in Italia *Gazzetta Ufficiale*) e nei bollettini dei singoli ministeri. I regolamenti sono pubblicati nei detti bollettini, nella *Gazzetta Ufficiale* e nella *Raccolta delle Leggi e Decreti*. Ugualmente certi provvedimenti amministrativi più importanti.

Oltre queste pubblicazioni ufficiali soccorre l'iniziativa privata con pubblicazioni e raccolte, messe in vendita a prezzo bassissimo.

52. Quando peraltro si tratta di provvedimenti che concernono singoli cittadini, tanto più se sono estranei all'organizzazione amministrativa e se il provvedimento li danneggia, si ricorre a mezzi speciali. La notificazione per affissione nell'albo pretorio costituisce l'eccezione: la notificazione personale la regola.

Peraltro v'ha due specie di notificazioni personali: quella in via amministrativa, per cui la prova dell'eseguita notificazione risulta dal semplice fatto della spedizione, e quella *more judiciario*, o compiuta da ufficiali dell'ordine giudiziario o da appositi funzionari, per esempio i messi comunali.

Già si è detto in quali casi è necessario ricorrere alla notificazione personale e cioè quando si tratta di provvedimenti interessanti singoli cittadini, e quando il provvedimento è tale da danneggiare il cittadino stesso.

Quando peraltro sono indeterminati — per quanto determinabili — i cittadini, ai quali il provvedimento si riferisce, o è troppo grande il numero di costoro, non si può ricorrere alla notificazione personale, se non come a mezzo facoltativo e complementare; ma si ricorre contemporaneamente a tutti gli altri mezzi di pubblicità, inserendo il provvedimento nel *Giornale Ufficiale*, facendolo stampare

ed affiggere nei luoghi pubblici e facendolo inserire nei giornali.

VI) — Corollari.

53. Abbiamo visto così quali difficoltà sono inerenti all'attività, che la P. A. spiega per raggiungere un determinato fine, e come tali difficoltà ora concorrano tutte insieme, ora si riscontrino isolate, ora infine — ed è caso disgraziatamente raro — possono tutte quante mancare.

Ma, appunto perchè o alcuna di queste difficoltà o tutte insieme si riscontrano quasi sempre nell'attività che la P. A. è chiamata a spiegare, un organismo amministrativo, come già abbiamo affermato, non s'improvvisa. Esso è fatto essenzialmente di continuità e deve attendere ad una serie numerosa di minuti affari, ai quali non si provvede con il genio o con l'impeto, occorrendo invece un lavoro lungo e paziente di tutte le ore, di tutti i momenti. Si può improvvisare un organismo politico, perchè in tal caso non v'ha che da dare una veste giuridica ad una forza sociale, che ha in sè tanta energia da imporsi e che naturalmente offre elementi, perfettamente coscienti dello scopo, dell'ideale da raggiungere, ai quali può farsi con pieno successo ricorso per creare il nuovo organismo politico. Tanto che un nuovo organismo politico si forma quasi sempre in seguito ad un moto rivoluzionario, mentre una rivoluzione, se vuol toccare un organismo amministrativo, o lo distrugge, o lo paralizza guastandolo.

Della verità di questi principii abbiamo fatto in Italia dolorosa esperienza, quando formammo il nuovo organismo politico. I moti rivoluzionari

tettero crearlo con relativa facilità: ma si commise l'errore di distruggere insieme ai vecchi organismi politici, anche quelli amministrativi, cosa niente affatto necessaria. La conseguenza di questa distruzione fu la necessità di una serie di sforzi penosi, non sempre coronati dal successo per creare i nuovi organismi amministrativi, i quali non sono ancora tali da soddisfare completamente i bisogni e che spesso, appunto per la necessità di farli presto funzionare, si crearono in misura esuberante con nessun ossequio alla legge del minimo mezzo.

Ben diversamente l'Inghilterra nel distruggere gli organismi politici della Scozia e dell'Irlanda lasciò quasi intatti gli organismi amministrativi, che ivi esistevano. Certo vi è una tendenza a rendere uniformi in tutto il territorio dello Stato tali organismi; ma vi si deve provvedere lentamente, per via di graduali e successive trasformazioni.

54. Da questa incontrovertibile verità che è difficile creare un nuovo organismo amministrativo, scendono vari corollari, oltre quello che non conviene mai distruggere, ma invece riformare gli organismi già esistenti.

In primo luogo occorre, quando si crea un nuovo organismo amministrativo, che gli affari ai quali esso deve attendere non siano fin da principio numerosi: ma è cosa utilissima che sull'inizio siano scarsi e che a poco a poco si accrescano. Perciò sul principio occorre, per quanto è possibile, non dare al servizio pubblico tutta l'estensione, di cui è suscettibile e che si ha intenzione che esso in definitivo abbia. In tal modo il nuovo organismo non si trova fin dal principio sovraccarico di una mole immensa di affari, mentre d'altra parte il personale ha l'agio di impratichirsi nel disbrigo degli

affari, che il nuovo organismo è chiamato a trattare, di guisa che, quando gli affari s'accrescono, il personale è diventato provetto e rotto a tutte le difficoltà che i medesimi possono presentare. Così il servizio dell'istruzione primaria in quasi tutti gli Stati prima fu introdotto con carattere facoltativo, poi fu introdotto l'obbligo in tutti i fanciulli di una determinata età di procurarsi un grado minimo d'istruzione.

55. In secondo luogo quando si introduce un nuovo servizio amministrativo, bisogna affidarlo a quegli uffici che già attendono a funzioni, analoghe sia per la materia da trattare, sia per le persone con le quali occorre essere in contatto. Questi uffici potranno magari provvedere temporaneamente con un aumento di personale: solo in un secondo momento, quando si dispone di un personale già impratichito, si può, qualora occorra, provvedere ad istituire uffici autonomi per il nuovo servizio. Così in Italia fu mal-fatto affidare alle prefetture il compito di curare l'osservanza da parte degl'intraprenditori dell'obbligo di assicurare i proprii operai contro gl'infortuni. Avrebbero meglio atteso a tale servizio le Agenzie delle Imposte dirette, perchè esse, per il compito da lungo pezzo disimpegnato di accertare i redditi di ricchezza mobile, conoscevano già le singole imprese industriali esistenti, il numero degli operai impiegati, ecc.

Inoltre, quando s'impianta un nuovo servizio, occorre redigere minute istruzioni circa gli atti necessari per l'espletamento del servizio e le difficoltà cui essi possono dar luogo ed i modi di risolverle. Queste istruzioni sono la prima volta naturalmente redatte da qualche persona particolarmente competente, che si aiuta con l'osservazi

di quanto si pratica in servizi analoghi e del modo in cui al servizio si attende in altri paesi. L'esperienza naturalmente suggerisce continue modificazioni ed aggiunte a tali istruzioni, che conviene riunire a periodi determinati in unico testo, corredandole di indici, di tavole alfabetiche, ecc., al fine di facilitare, per quanto è possibile, il compito del funzionario.

56. Infine, specialmente per certi servizi pubblici, è bene ricorrere, almeno nella prima volta in cui vengono impiantati, alla iniziativa privata cointeressandola al buon andamento del servizio. L'iniziativa privata, più agile, più vigilante, più interessata, più intelligente sotto certi riguardi della P. A., compie essa la parte più difficile: quella dell'organizzazione del nuovo servizio pubblico. Quando ha espletato tale compito, quando perciò ha formato tutto un personale particolarmente competente, quando ha determinato gli atti che ciascun funzionario deve compiere, coordinandoli fra loro, quando ha trovato i modi migliori di risolvere le difficoltà, che nella trattazione degli affari insorgono, quando in una parola si è creata una tradizione amministrativa, allora può la P. A. sostituirsi all'iniziativa privata e far sua l'organizzazione amministrativa, che questa ha creato. Ma di ciò parleremo più ampiamente in seguito (cap. IV).

Per ora ci basti aver affermato il concetto che ben minore è la difficoltà di far funzionare un'organizzazione amministrativa già esistente, che non la difficoltà di creare una nuova organizzazione amministrativa.

CAPITOLO II

I MEZZI PER PROVVEDERE AI SERVIZI AMMINISTRATIVI

Sommario. — 57. Introduzione.

57. Per provvedere a tutti questi servizi, l'esplicamento dei quali presenta spesso, come abbiamo visto, gravissime difficoltà, la P. A. ha bisogno di opere, di cose, di denaro. Il bisogno più largo, che prova la P. A. nell'odierno stadio di civiltà, è quello di denaro. Data la moltiplicazione degli scambi, data la specializzazione delle varie produzioni, data la enorme diffusione, propria dei tempi nostri, del contratto di locazione sia d'opera come di opere, si comprende agevolmente come il più diffuso e più intenso bisogno della P. A. debba essere quello di denaro. Senza questo essa non potrà provvedere a procurarsi le cose, di cui abbisogna, da coloro che le producono o le posseggono, nè le opere di cui necessita da coloro, che sono in grado di prestarle.

Peraltro sarebbe erroneo credere che l'acquisto contro denaro costituisca sempre ed in ogni caso il mezzo più economico e più rispondente agl'interessi della P. A., con il quale questa possa procurarsi le cose e le opere, di cui ha bisogno. Basta pensare al servizio di difesa dello Stato contro i nemici esterni. Il ricorrere oggi, in cui il perfer

mento delle armi ha condotto alla guerra delle grandi masse, per costituire la forza armata al reclutamento volontario eccitato ed alimentato dalla promessa di premi in denaro, importerebbe una spesa incomportabile, grandemente superiore a quella, cui si va incontro, quando, come in tutti i grandi Stati del continente europeo, si ricorre invece al sistema di obbligare determinate categorie di cittadini a far parte della forza armata.

Non basta: in momenti di urgenza, quando è ingente la quantità delle cose, di cui la P. A. ha bisogno, diceva Napoleone che non si riesce a procurare la quantità necessaria, se non si ricorre contemporaneamente a tutti i mezzi possibili per ottenerle e perciò così agli acquisti per vendite volontarie, che i detentori delle cose in questione consentano, come alle requisizioni.

Adunque, se la civiltà moderna ha reso prevalente quello del denaro fra i bisogni della P. A., non l'ha peraltro reso esclusivo. Occorre quindi parlare partitamente dei singoli obbietti, di cui la P. A. ha bisogno, in relazione ai mezzi ai quali essa può ricorrere per procurarseli.

I. — Bisogno di opere.

Rinvio al cap. V.

58. — Tre mezzi ha principalmente la P. A. per procurarsi le opere personali numerosissime, di cui ha bisogno; essi sono:

1.° obbligare i cittadini a prestare tali opere come nel caso della costituzione della forza armata

ed in Italia anche per la costruzione delle strade comunali obbligatorie;

2.° lasciare che per l'esplicamento di determinate mansioni prestino l'opera loro i cittadini, che volontariamente vi consentano, senza accordare loro alcun compenso per tali prestazioni. È la così detta auto-amministrazione;

3.° accordare un compenso ai cittadini i quali consentano a prestare l'opera loro per l'esplicamento di determinate mansioni amministrative, in guisa che tale esplicamento acquisti per l'individuo carattere professionale e l'individuo stesso dal compenso corrispostogli tragga o esclusivamente o in gran parte i mezzi di sussistenza.

Qui basterà accennare a questi tre modi, con i quali la P. A. si procura le opere di cui ha bisogno: l'esame dei caratteri propri di ciascuno di essi, e dei casi in cui a ciascuno di essi deve farsi ricorso, sarà più opportunamente fatto nel capitolo V, quando si parlerà della gestione diretta dei pubblici servizi.

II. — Bisogno di cose determinate.

Sommario. — 59. Introduzione. — I) *Espropriazione.* — 60. Espropriazione per pubblica utilità. — 61. Requisizioni. — II) *Appalto e fabbricazione diretta.* — 62. Concetto. — 63. Specie di contratti di appalto. — 64. Modi di concludere i contratti di appalto. — 65 e 66. Casi in cui è più utile ricorrere al contratto di fornitura. — 67. Casi in cui è più utile ricorrere alla *locatio operis.* — 68 e 69. Casi in cui è più utile ricorrere alla produzione a cura diretta dell'amministrazione.

59. — Conviene cominciare col delimitare esp

tamente il bisogno, di cui si terrà discorso nel presente paragrafo.

Da una parte deve escludersi il caso in cui il procurare la cosa determinata di cui la P. A. ha bisogno sia tutta intiera la gestione di un pubblico servizio. In tal caso non ci troviamo di fronte ad un problema in parte diverso, perchè più vasto, alla soluzione del quale si può provvedere anche con mezzi analoghi a quelli di cui si terrà ora discorso, ma non soltanto con tali mezzi. Ma ciò non ostante la soluzione del problema nei due casi non è governata dalle stesse norme. Altri, come vedremo nel capitolo VI, sono i casi, in cui per la gestione di un pubblico servizio si può ricorrere o al sistema della concessione, oppure a quello d'imporre a determinati cittadini l'obbligo di compiere, ciascuno, una delle operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico.

D'altra parte conviene notare come nel caso in esame rientra così il bisogno della P. A. di procurarsi cose che già esistono e sono possedute da privati, come quello di procurarsi cose che debbono essere fabbricate, come per esempio un edificio, una strada che ancora sono da costruire. Ne è però escluso il bisogno di denaro, per il quale valgono norme in parte speciali.

Delimitato così il bisogno della P. A., di cui s'intende parlare nel presente paragrafo, diciamo subito che ad esso si provvede con diversi mezzi, i quali sono:

1.° l'espropriazione di coloro, i quali posseggono le cose di cui la P. A. ha bisogno;

2.° i contratti per forniture di cose, o per il compimento di un'opera determinata;

3.° la fabbricazione per cura e per conto della A.

Occorre parlare partitamente di ciascuno di questi mezzi.

I) — Espropriazione.

60. All' espropriazione dei cittadini, i quali posseggono le cose di cui la P. A. ha bisogno, si ricorre in due casi ben delineati:

1.° quando si tratti di cosa determinata non solo nel genere, ma anche nella specie, che costituisce un *corpus* non sostituibile con altro similiare (1). Così vi si ricorre, quando la P. A. abbia bisogno di aree o di edificii e, ordinariamente, questo caso di applicazione dell'espropriazione, determinato dal fatto che la P. A. ha bisogno di cose costituenti corpi certi determinati, ha luogo soltanto riguardo alle cose immobili. Almeno questo è il caso contemplato dalle leggi di espropriazione per pubblica utilità, che ogni Stato civile deve emanare. Però non è escluso che per la stessa ragione, per la quale la P. A. ha bisogno di espropriare immobili, perchè cioè si tratta di cose infungibili, non si possa avere il bisogno di espropriare anche cose o diritti considerati come mobili. S'immagini il caso che venga inventato un nuovo fucile da un privato e che questo avendo preso la privativa si rifiuti di cederla o di lasciare che la P. A. ne usufruisca. Dovrà necessariamente ricorrersi alla espropriazione, la quale peraltro nel moderno Stato giu-

(1) Per la teoria giuridica vedi Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, pag. 486-503.

Vedi anche Scalvanti, *La espropriazione per pubblica utilità* nel vol. II, parte I del *Trattato* dell'Orlando.

quisizioni non danno che frutti scarsissimi. Il generale Von Der Goltz narra che nella guerra del 1870, quando la seconda armata tedesca attraversò la Beauce, per la quale erano già passate la prima e la terza armata, le requisizioni di generi alimentari rendevano pochissimo, mentre gli acquisti fatti a contante nelle località attraversate procurarono al l'armata viveri in quantità esuberante.

Pertanto, quando il lavoro di preordinazione, come nel caso or ricordato, non è possibile, bisogna, qualora ciò non rechi danno, sostituire alle requisizioni le taglie. Ma se è assolutamente necessario ricorrere alle requisizioni bisogna adibirvi le autorità locali, le quali, conoscendo meglio le condizioni locali, possono fare meno alla cieca le ricerche necessarie per rendere effettivo l'obbligo fatto ai possessori di fornire le cose, di cui la P. A. ha bisogno. Così per alloggiare i singoli uomini di una truppa di passaggio presso gli abitanti (*accantonamento*) l'assegnazione delle abitazioni, in cui i singoli soldati debbono recarsi, è meglio fatta dalle autorità comunali.

Circa le indennità da corrispondere a coloro, che subiscono le requisizioni, valgono gli stessi principî rammentati riguardo alla espropriazione. Quando le requisizioni colpiscono la generalità degli abitanti, e se anche colpiscono soltanto la generalità degli abitanti di un determinato luogo, ma costoro hanno o un interesse esclusivo, o un più intenso interesse a che si attenda al servizio pubblico, per il quale le requisizioni sono fatte, puossi non accordare indennità alcuna.

II) — Appalto e fabbricazione diretta.

62. Nei casi, in cui non v'è bisogno di ricorrere all'espropriazione propriamente detta perchè non si tratta di acquisto di proprietà di corpi certi e determinati, che già esistano e siano proprietà di qualche altro soggetto di diritti e non v'è necessità di ricorrere alle requisizioni, perchè non v'ha l'urgenza di procurare le cose necessarie, si fa invece ricorso o al contratto per fornitura di cose o per il compimento di un'opera determinata, oppure si fa ricorso alla fabbricazione delle cose, di cui v'ha bisogno, per cura diretta e per conto della P. A.

Di guisa che questi ultimi costituiscono i mezzi ordinari ai quali la P. A. ha ricorso per procurarsi le cose o per far compiere le opere, di cui ha bisogno, mentre l'espropriazione e la requisizione sono i mezzi che valgono solo in casi ben determinati.

Non v'è bisogno di lunghe dilucidazioni per fare intendere ciò di cui constano i due mezzi, i due istituti, di cui imprendiamo a discorrere.

Nell'un caso si ha un vero e proprio contratto fra la P. A. ed uno o più privati, i quali contro determinati compensi si obbligano a fornire cose, o a compiere un'opera determinata. È la *locatio-conductio operis,* che è regolata dal codice civile, ed alla quale possono ricorrere anche privati per soddisfare loro bisogni, analoghi a quelli per i quali la P. A. ricorre a tali contratti.

Nell'altro caso all'incontro la P. A. produce essa stessa le cose, o compie essa stessa le opere, di cui abbisogna, procurandosi le materie prime, le macchine, i lavoratori necessari e facendo con que

e da questi lavorare le prime per suo conto. Si comprende bene come in tal caso la produzione o il compimento di opere determinate, fatti dalla P. A., assumono essi stessi il carattere di pubblici servizi. Del modo di organizzare la loro gestione si dovrà pertanto, per ragione di connessità di materia, parlare nel cap. V, quando si terrà parola della gestione diretta. Qui dovremo soltanto identificare i casi in cui la P. A. può e deve far ricorso, invece che a contratti di appalto, al sistema di produrre o compiere per proprio conto ed a sua cura diretta le cose o le opere di cui abbisogna.

63. Non così dei contratti di appalto, riguardo ai quali è questo il luogo opportuno di esaminarne le varie modalità che assumono, ed i modi in cui si concludono (1).

A) Due tipi fondamentali di appalto si hanno: quello a corpo, o *à forfait* e quello a misura. Nel primo viene complessivamente determinato ciò che l'appaltatore deve: per esempio la costruzione di un edificio, di una strada, ecc. e viene fissato in una cifra determinata ed invariabile il prezzo dovuto dall'appaltante, di guisa che, qualunque sia la quantità di opere che l'appaltatore deve compiere, il prezzo non ostante non varia. Nel secondo invece viene stabilita la qualità dei lavori, che eventualmente l'appaltatore può essere chiamato a compiere ed il prezzo unitario per ogni unità di misura di ciascuno di tali lavori, di guisa che, se più ristretta della prevista è la quantità di lavori che effettivamente l'appaltatore compie, minore è il prezzo

(1) Per la teoria giuridica vedi Romano, op. cit., pagine 540-543.

complessivo dovutogli. È ovvio poi che vi sono contratti, i quali solo apparentemente sono *à forfait*, mentre in realtà sono a misura: tale quello, per cui si stabilisse un prezzo per ogni metro quadrato di area fabbricata.

Evidentemente il contratto *à forfait* fa ricadere il peso dell'alea della effettiva quantità delle opere da compiere non sull'amministrazione, ma sibbene sull'appaltatore. Per ciò stesso è evidente che, essendo una la P. A. che concede l'appalto, mentre sono più gli appaltatori, il peso dell'alea è minore, quando si fa ricadere sulla P. A. invece che sugli appaltatori, perchè appunto quella può dividere l'onere derivante dall'alea su di un numero maggiore di affari, mentre l'appaltatore è necessariamente costretto a farlo ricadere su di un affare solo e perciò, per coprirsi, è indotto a rialzare straordinariamente il prezzo. In conseguenza al contratto *à forfait* non si può fare utilmente ricorso, se non quando siano certe ed insuscettibili di aumento o di diminuzione la quantità e la qualità delle opere da compiere o delle cose da fornire.

Viceversa il contratto d'appalto a misura presenta spesso gravi difficoltà per la misurazione delle opere compiute dall'appaltatore. Dolorosa esperienza ne abbiamo fatto noi in Italia per la costruzione delle ferrovie complementari. A tutelare gl'interessi della P. A. occorre creare una giurisdizione speciale ed anzi è utile affidare alla stessa autorità giurisdizionale il collaudo del lavoro e la sua misurazione.

64. B) Quanto ai modi, con i quali si concludono i contratti di appalto, essi sono tre e cioè l'asta pubblica, la licitazione privata e la trattativa privata.

La trattativa privata ha luogo quando la P. A. sceglie liberamente la persona, con la quale vuol contrattare e liberamente dibatte e fissa con essa le condizioni del contratto. Si ricorre ad essa, quando si tratta di forniture o di opere di poca importanza, oppure che sono fabbricate o possono essere compiute da un solo individuo, perchè soltanto esso ne possiede il diritto, o la capacità. In realtà è anche una trattativa privata la così detta *fornitura in economia*: la sola differenza sta in ciò, che l'appalto a trattativa privata ha per obbietto una fornitura continuativa; mentre l'acquisto in economia si esplica in tanti contratti, quante sono le forniture, essendo l'amministrazione libera di dirigersi ogni volta da un fornitore diverso.

La licitazione privata ha luogo quando la P. A. sceglie un numero ristretto di persone, le quali a suo avviso potrebbero assumere la fornitura o la costruzione dell'opera, e le invita a fare, ciascuna separatamente, la propria offerta di prezzo scegliendo poi fra queste in base a criteri determinati. A questo sistema si ricorre, quando si tratta di cose o di opere, riguardo alle quali v'è bisogno che chi assume l'appalto goda una particolare fiducia da parte della P. A., sia per la sua onestà, sia per la sua capacità tecnica, sia per la sua potenzialità finanziaria e tecnica.

L'asta pubblica infine ha luogo quando sono ammessi a partecipare alla gara tutti coloro, i quali presentano attitudini per compiere l'opera od eseguire la fornitura. Si sono imputati a questo sistema gravi inconvenienti, precipuamente quello di spingere ad eccessivi ed incomportabili ribassi, di guisa che l'appaltatore è costretto a rifarsi della insufficenza del prezzo o col compir male il lavoro, o col fro-

dare in altro modo l'amministrazione. Si è tentato di rimediare col sistema della scheda segreta portante un ribasso massimo, che, se viene oltrepassato da alcuno degli offerenti, impedisce che si tenga conto delle loro offerte. Ma evidentemente il rimedio organico consiste nell'esercitare un'attiva sorveglianza sugli appaltatori e nell'impedire che avvengano frodi nella misurazione.

65. Accennato così alle varie specie dei contratti di appalto ed ai modi con i quali si concludono, cose su cui abbiamo sorvolato essendo molto note, dobbiamo ora vedere in quali casi deve la P. A. ricorrere al sistema dell'appalto ed in quali a quello della fabbricazione a sua cura diretta.

Quest'ultimo sistema trova evidentemente un limite naturale ed insuperabile in ciò che si tratti di cose, che sia impossibile fabbricare in paese. Per esempio in Italia lo Stato consuma annualmente ingenti quantità di carbon fossile, ma sarà impossibile che esso possa procurarsele altrimenti che per via di acquisti o di requisizioni, non producendosi carbon fossile in Italia.

In questo caso ci si trova di fronte ad una impossibilità assoluta: peraltro non è questa assoluta impossibilità che segna il limite dei casi in cui la P. A. deve più utilmente ricorrere all'appalto che alla fabbricazione diretta.

1.° Quando la P. A. non è sola o quasi sola ad avere bisogno di determinate cose, ma insieme ad essa vi sono di queste altri consumatori, è più utile ricorrere rispettivamente al sistema dell'appalto di opera o al contratto di fornitura di cose.

Ne è intuitiva la ragione. Havvi invero in tal caso pluralità di produttori, quindi non v'è pericolo che la P. A. possa essere costretta a subire prez

di monopolio. Inoltre essendo la produzione più larga del consumo, che di quella determinata cosa fa la P. A., ne consegue che si ripartiscono sopra quantità più ingenti le spese generali. Infine la concorrenza fra i produttori determina un ribasso di prezzi.

Viceversa, quando la P. A. è la sola consumatrice di una determinata cosa, non vi ha ragione alcuna per ricorrere al sistema dell'appalto ed invece è utile ricorrere alla fabbricazione diretta. Manca in tal caso l'aculeo dei desideri e dei bisogni di molteplici consumatori, che agisce per far migliorare, rendere meno costosa la produzione e far ribassare i prezzi del prodotto. Ciò è tanto più evidente, quando o è un solo, o sono pochissimi i produttori di quella determinata cosa.

66. Facili osservazioni ci permettono di controllare l'esattezza di tali principii. Per il grano, il vino, la carne, il caffè, la carta, gli stampati, di cui abbisogna, la P. A. non ricorre mai al sistema della fabbricazione diretta; ma si procura tali oggetti mediante contratti conclusi con coloro che li producono. Ed infatti riguardo a tali merci la P. A. non ne è l'unica consumatrice; anzi essa non ne consuma neanche la parte più rilevante.

Viceversa i fucili, i cannoni, gli esplodenti, le carte-valori, di cui la P. A. ha bisogno, sono fabbricate a sua cura diretta. Di tali merci invero essa o è l'unica consumatrice, oppure è del tutto trascurabile il consumo dei privati.

Vero è che noi troviamo alcuni Stati, in cui anche di questi oggetti la P. A. si provvede col mezzo di contratti di appalto. Ma le cause, che evidentemente determinano tali fatti eccezionali, stanno a confermare l'esattezza del principio più sopra formulato.

Sono in primo luogo piccoli Stati, i quali ricorrono a produttori esteri per procurarsi armi ed esplosivi. Ma in questi Stati non solo mancano fabbriche nazionali di tali prodotti, ma addirittura spesso non si riscontrano neanche gli elementi necessari per organizzare tali produzioni: mancano per esempio operai, i quali abbiano, nonchè la capacità specifica, quella generica per darsi a tali produzioni. Si comprende che in tale stato di cose occorre far ricorso al sistema dei contratti di fornitura con produttori esteri.

In secondo luogo sonvi Stati, in cui più antico e più rigoglioso è lo sviluppo industriale, al punto che esistono fabbriche private di certi prodotti, le quali ne forniscono, più ancora che al proprio, a paesi esteri. Tale è il caso dell'Inghilterra per le armi e le navi da guerra, del Belgio per i fucili, della Germania per le corazze, ed anche un po' dell'Italia per le navi da guerra. In tal caso la produzione di queste fabbriche è superiore al consumo dello Stato in cui sono site: questo non è l'unico consumatore delle merci da esse prodotte e per ciò stesso mancano i termini, le condizioni di fatto, nelle quali è consigliabile ricorrere alla produzione diretta.

67. Le cause le quali consigliano di ricorrere al sistema dei contratti di fornitura per le merci, di cui la P. A. non è l'esclusiva o la quasi esclusiva consumatrice, valgono anche per l'esecuzione di pubblici lavori, ma operano meno intensamente.

È vero che esistono privati, i quali han bisogno di far compiere opere, per le quali occorrono lavori non diversi per la loro natura tecnica da quelli che sono necessari per compiere le opere fatte eseguire dalla P. A., differendone tutto al più solo per l'en-

tità. È vero anche che, quando si tratta di lavori di grande entità, la ingente quantità di capitale necessario per eseguirli potrebbe consigliare di ricorrere alla gestione diretta: ma questi bisogni della P. A. non sono costantemente eguali, o almeno se il loro ammontare complessivo è costante, variano continuamente le località, nelle quali debbono compiersi.

Perciò, se anche la P. A. potesse, nel caso di gestione diretta, limitarsi a tenere costantemente al proprio servizio, per così dire, i quadri del personale necessario per tali lavori, essi si troverebbero sempre in condizioni d'inferiorità di fronte ai privati intraprenditori, per la imperfetta conoscenza delle condizioni dei luoghi, in cui ciascun lavoro dovrebbe eseguirsi.

Peraltro quando si tratta di lavori speciali, che occorre compiere in misura sensibilmente costante ed in tutta una serie di località, come la manutenzione delle strade ordinarie e di quelle ferrate, allora è più utile ricorrere, ed in fatto si ricorre quasi sempre, alla gestione diretta con propri cantonieri, o proprie squadre di operai.

Da ciò emerge una conferma del principio più sopra enunciato e che stiamo analizzando e dimostrando: ci si trova di fronte in tal caso ad un lavoro, presentante caratteri speciali, di cui solo la P. A. ha bisogno e perciò l'utilità di ricorrere riguardo ad esso alla gestione diretta.

68. 2.° Altro caso in cui è più utile ricorrere al sistema della fabbricazione diretta piuttosto che a quello dell'appalto si verifica quando la P. A. per altre cause già possegga forze individuali di tale entità e di tale capacità da poterle utilmente impiegare nella produzione di alcuna delle cose, o

nel compimento delle opere determinate, di cui abbisogna. Il più delle volte in tal caso ci si trova di fronte a cose e ad opere di facile esecuzione.

Si comprende come in tal caso, astrattamente, potrebbe riuscire più utile ricorrere ai contratti di appalto o di fornitura, ma in concreto riesce più utile ricorrere all'esecuzione diretta, perchè la P. A. già possiede per altre cause le forze fisiche necessarie per tale esecuzione, forze che rimarrebbero completamente inutilizzate e costituirebbero una perdita netta per la P. A., se non le si impiegassero in qualche modo.

Cade pertanto la osservazione che si fa circa la scarsa produttività del lavoro carcerario, che costituisce il più importante dei casi di applicazione del principio in esame. È vero che il lavoro carcerario è meno produttivo del lavoro libero; ma è vero anche che, non facendo lavorare i reclusi, la P. A. dovrebbe mantenerli ugualmente e d'altra parte non conseguirebbe neanche quel modestissimo lucro, che può derivare dal loro lavoro.

Altra applicazione del principio in esame, oltre quella del lavoro dei reclusi, è la piccola manutenzione dei campi di tiro, dei campi di manovra, delle caserme, affidata ai vari corpi militari, che vi adibiscono, sotto la direzione dell'aiutante maggiore, gli uomini di truppa. Altra applicazione, nel tempo in cui per la costituzione della forza armata vigevano le lunghe ferme, era l'impiego degli uomini di truppa nella esecuzione di pubblici lavori. Napoleone nel breve periodo di pace dal 1800 al 1804 adibì molti corpi a riattare le strade ed i canali di navigazione ed a costruirne di nuovi. La maggior parte delle poche ferrovie esistenti nel mezzogiorno prima del 1860 furono costruite dai soldati

Oggi ancora la fabbricazione del pane per le truppe si fa utilizzando l'opera di soldati.

69. 8.° Infine l'ultimo caso, in cui è più utile ricorrere alla fabbricazione o all'esecuzione a cura diretta della P. A., invece che a contratti di fornitura o di appalto, è quello in cui il lavoro da eseguire è tale che non può giudicarsi della bontà dell'esecuzione, [illegible] esso è finito, ma occorre [illegible] e sorvegliare tutte le operazioni di cui [illegible] quando non si tratta di lavori di [illegible] riguardo ai quali portanto sono [illegible] le spese per il con- [illegible] esplicarsi su di ognuna [illegible] lavoro consta, è più utile [illegible] e all'esecuzione a cura [illegible] le spese per il neces- [illegible] gravi.

[illegible] esecuzione delle vie [illegible] per le riparazioni [illegible] se il lavoro è stato [illegible] occorre con- [illegible] ed il modo in [illegible] caso è pertanto ne- [illegible] diretta, ricorrendo [illegible] la fornitura dei [illegible] opera dei [illegible] a cura di- [illegible] spese di controllo [illegible]

III. — Bisogno di denaro (1).

Sommario. — 70. Bisogni ordinari e bisogni straordinari. — 71. Entrate ordinarie: loro rapporto con i bisogni ordinari. — I) *Bisogni ordinari di denaro:* 72. Proventi di servizi pubblici (rinvio). — 73. Redditi patrimoniali. — 74. Redditi patrimoniali di enti pubblici non coercitivi. — 75. Le imposte: limiti in cui la scienza dell'amministrazione deve occuparsene. — 76. Il cittadino su cui si vuol far ricadere un'imposta deve essere in grado di pagarla. — 77. Fatti i quali fanno presumere che il cittadino sia in grado di pagare l'imposta. — 78. Necessità di non basare l'imposta su fatti facilmente dissimulabili. — 79. Valutazione del fatto su cui si basa l'imposta e liquidazione

---

(1) La materia svolta in questo paragrafo forma obbietto della scienza della finanza. Già più sopra (n. 21) è stato dimostrato come la scienza della finanza non è una scienza autonoma, a sè stante, e come delle nozioni che essa dà, parte rientrano nel diritto amministrativo, parte nella economia politica, parte nella scienza dell'amministrazione. In questo paragrafo si espongono soltanto le nozioni che rientrano nel campo della scienza dell'amministrazione. Occorrerebbe poi nella parte speciale mostrare l'applicazione ai casi singoli delle norme esposte in questo paragrafo, ma me ne sconsigliano la mole modesta di questo manuale ed il fatto che nella *Piccola Biblioteca Scientifica* apposito manuale sarà dedicato alla scienza della finanza.

Il lettore che volesse procurarsi maggiori nozioni sull'argomento potrà consultare i trattati del Wagner e del Leroy-Beaulieu e del Graziani, il manuale del Nitti, il manuale del Ricca-Salerno e le monografie pubblicate nel vol. IX del *Trattato* dell'Orlando.

di questa. — 80. Utilità di restringere il numero dei contatti fra la P. A. ed i cittadini. — 81. Necessità di avvicinare il momento in cui l'imposta deve pagarsi e quello in cui colui che la deve pagare è materialmente in grado di eseguire il pagamento. — II) *Bisogni straordinari di denaro:* 82. Imposte straordinarie. — 83. Emissione di carta moneta. — 84. Prestiti forzosi. — 85. Prestiti volontari: tipi dei prestiti. — 86. Prestiti con garanzie speciali. — 87. Valuta in cui è fatto il servizio dei prestiti. — 88. Misura del saggio dell'interesse — 89. Modi in cui si emettono i prestiti. — 90. Ammortamento dei prestiti. — 91. Conversione dei prestiti. — 92. Vendita di beni patrimoniali e tesori.

70. I bisogni di denaro, che la P. A. prova, sono ordinari e straordinari. Nei bilanci di tutti gli Stati moderni si trovano distinte le spese ordinarie dalle straordinarie; però, se tutte quelle che soglionsi classificare tra queste ultime, prese singolarmente, hanno tale carattere, viceversa nel suo complesso la somma di tali spese è costante ed è quindi erroneo qualificarle come straordinarie.

Ciò deriva dal fatto che la qualifica di ordinaria o di straordinaria non deve darsi ad una spesa considerandola soltanto obbiettivamente, ma considerandola anche in relazione al soggetto che la fa. Così la spesa per rifazione di un edificio che minaccia rovina è straordinaria, se la fa un comunello il quale possegga quel solo edificio nel quale sono allogati tutti gli uffici comunali: è invece meramente ordinaria per lo Stato, il quale possiede centinaia di edifici adibiti per i vari servizi pubblici. Vera spesa straordinaria è pertanto quella che, *considerata nel suo complesso*, non è destinata a ripetersi.

Naturalmente le spese ordinarie determinano un

bisogno di denaro *ordinario* (nella misura); quelle straordinarie un bisogno *straordinario* di denaro.

Ai bisogni ordinari ed ai bisogni straordinari di denaro si provvede in modo diverso. Per provvedere ai primi occorre costituire delle permanenti fonti di reddito, che ogni anno procurino quelle somme che sono necessarie per far fronte ai bisogni ordinari; per provvedere invece ai bisogni straordinari bastano delle fonti di entrata, che diano i mezzi necessari per far fronte a quei bisogni nel momento ed in quanto essi esistano. Per ciò stesso sono completamente diversi i mezzi con i quali si fa fronte rispettivamente ai bisogni ordinari ed ai bisogni straordinari.

71. Per altro le fonti ordinarie di reddito debbono dare tali prodotti da coprire per intiero i bisogni ordinari ed anche da superarli leggermente. Ai bisogni ordinari non si può invero far fronte con entrate straordinarie, perchè queste finirebbero o con l'essere più gravose o col portare addirittura al fallimento. Nei primi anni si avrebbe un sollievo, ma dopo un certo numero di anni l'onere per la popolazione diventerebbe più gravoso che non quello prodotto dalle entrate ordinarie e fatalmente, continuando nel sistema, si andrebbe al fallimento.

È questione di aritmetica. Sia 100 l'ammontare delle entrate ordinarie alle quali si provvede costantemente con mezzi straordinari e supponiamo che il provvedere a questi 100 imponga un'annualità costante di 5. Il secondo anno dovrà provvedersi a 105 invece che a 100, il terzo a 110, il quarto a 115, e così di seguito finchè al 21.° anno dovrà provvedersi a 200, vale a dire la spesa sarebbe raddoppiata. Continuando a provvedere con entrate straordinarie — la cosa praticamente è impossibile

perchè il credito dell'ente che seguisse tale sistema andrebbe presto in rovina — si giungerebbe fatalmente al fallimento.

Ai bisogni ordinari di denaro occorre pertanto provvedere con fonti ordinarie di entrata; anzi il prodotto di queste deve superare leggermente il bisogno, specialmente nei paesi non ricchi come è il nostro. Le crisi, che periodicamente interrompono il movimento ascensionale della ricchezza privata, determinano anche una transitoria minore produttività delle fonti ordinarie di reddito della P. A.. mentre invece in tali periodi di crisi si è spesso costretti a spese straordinarie o per il mantenimento dell'ordine pubblico o per dare pane ai più numerosi disoccupati col far eseguire una quantità straordinaria di pubblici lavori.

Ora, se queste spese, per quanto non si verifichino ogni anno, presentano però un carattere di periodicità perchè han luogo in tempi determinati e non troppo distanti gli uni dagli altri, ne consegue la necessità per la ragione or ora esposta di farvi fronte con le entrate ordinarie. Ecco perchè il prodotto delle entrate straordinarie deve superare leggermente le entrate ordinarie: nei tempi di crisi questo avanzo scompare: nei tempi non di crisi questo avanzo viene utilmente impiegato nell'ammortamento del debito pubblico.

I) — Bisogni ordinari di denaro.

72. Ai bisogni ordinari della P. A. si provvede n vari modi.

1.° Vi sono in primo luogo servizi pubblici naturalmente redditizii, o dai quali riesce possibile ri-

trarre un reddito. Sono generalmente quelli di cui i cittadini usufruiscono anche *uti singuli*. Naturalmente il prodotto delle prestazioni imposte ai singoli, che usufruiscono dei servizi in questione, concorre a fornire alla P. A i mezzi pecuniarii di cui ha bisogno. Ma di queste prestazioni dei singoli si parlerà più ampiamente nel capitolo seguente.

73. 2.° Più in passato che non oggi gli enti pubblici possedevano ingenti patrimoni, dai quali riuscivano a ritrarre rendite non lievi. Anche queste rendite concorrono a f rnire alla P. A. i mezzi pecuniari di cui ha bisogno. L'importanza di questa fonte d'entrata è grandemente diminuita nei tempi moderni, sia perchè è proporzionalmente aumentato il prodotto delle altre fonti di entrata, sia perchè, specialmente negli Stati, il cui rinnovamento fu il frutto di lunghi ed intensi moti rivoluzionari, questo antico patrimonio è quasi interamente scomparso in seguito a numerose alienazioni. Così è scomparso in Francia ed in Italia: permane invece negli Stati tedeschi.

Potranno criticarsi i modi coi quali tali alienazioni sono state fatte, ma non può non approvarsi l'alienazione in sè stessa: α) perchè per soddisfare ai bisogni della odierna civiltà si sono verificati bisogni straordinari ai quali era logico provvedere prima con alienazioni del patrimonio e poi c n accensioni di debiti; β) perchè l'amministrazione di tale ingente patrimonio importa spesa non lieve che ne diminuisce la produttività, mentre dividendo tali cure di amministrazione, in seguito all'alienazione, fra un numero rilevante di proprietari, ognuno di questi vi attende da sè e tali spese pertanto si risparmiano; γ) perchè non sempre i beni costituenti tale patrimonio sono equamente distr

buiti su tutto il territorio dello Stato, ciò che importa un impoverimento delle località in cui in maggiore quantità esistono tali beni, in confronto delle altre, contribuendo esse più delle altre alle spese pubbliche. Tale era il caso delle provincie meridionali in Italia, nelle quali lo Stato possedeva una più ingente quantità di beni patrimoniali. Giustamente il Nitti attribuisce il più tardo sviluppo della ricchezza in tali provincie anche a questo fatto.

Mezzo per rimediare a tale inconveniente è il trasferimento a titolo gratuito di tali beni agli enti locali autarchici, comuni, provincie, regioni, di guisa che lo Stato è costretto ad aumentare le imposte, le quali gravano su tutte le località, mentre d'altra parte gli enti locali più ricchi di beni patrimoniali avranno minor bisogno di ricorrere all'imposta.

14. È poi da notare che vi sono enti pubblici, e precisamente quelli non coercitivi, come per es. in Italia le istituzioni pubbliche di beneficenza, i quali traggono le loro risorse esclusivamente o quasi esclusivamente dalle rendite prodotte dai rispettivi patrimoni. Questi enti o salvarono il loro patrimonio dalla tormenta rivoluzionaria, o lo ricostituirono dopo che quella si fu sedata.

Ora è evidente che finchè esistono tali enti — e nel capitolo seguente se ne esplicherà la ragion d'essere — le loro risorse consisteranno in redditi patrimoniali e che quindi a loro riguardo non valgono le ragioni che, come abbiamo visto, consigliano l'alienazione dei cespiti patrimoniali di spettanza dello Stato.

Peraltro riguardo a tali enti si discute della utilità di eliminare dai loro patrimoni i cespiti immo-

biliari e di convertirli in altri di più facile gestione, specialmente in titoli a debito dello Stato, o garantiti dallo Stato. Particolarmente difficile è l'amministrazione degli immobili di proprietà di tali enti sia per gl'intricati rapporti giuridici, sia per la difficoltà di esigere le rendite. Quest'ultima difficoltà non è che in parte eliminata con il così detto privilegio della *esecuzione parata*, di cui molti di tali enti, come lo Stato, in Italia, godono. Le difficoltà di tale amministrazione crescono quando gli immobili sono situati in luoghi diversi e magari lontani da quelli dove le amministrazioni risiedono.

Lo scopo di procurare agli enti in questione cespiti patrimoniali di più facile amministrazione non si raggiunge ricorrendo al sistema di concedere in enfiteusi i fondi rustici e di censire i fondi urbani, giacchè pure complicata è l'amministrazione dei canoni enfiteutici e dei censi.

Unico rimedio efficace è quello di procedere alla vendita di tali cespiti e di investire in titoli di Stato o garentiti dallo Stato il prezzo ritrattone.

Queste vendite non sono per altro facili ad effettuarsi, perchè perturbano il mercato. Occorre pertanto concedere lunghissime rateazioni del prezzo: per i fondi urbani sarebbe utile cumulare alla vendita con lunghissima rateazione del prezzo un'assicurazione sulla vita dell'acquirente ed a beneficio dell'ente venditore (1).

75. 3.° Infine la P. A. si procura i mezzi pecuniari di cui abbisogna per far fronte ai propri

(1) Vedi Presutti, *La sistemazione del patrimonio immobiliare urbano delle istituzioni pubbliche di beneficenza napoletane* nell'*Archivio di diritto pubblico e dell'amministrazione italiana*, vol. I, fasc. II.

bisogni ordinari. con forzosi prelevamenti sulla ricchezza privata, vale a dire con le imposte (1). È questo il mezzo specifico di cui si serve la P. A. e quindi prevale su tutte le altre fonti di entrata.

Solo lo Stato od altro ente da esso delegato può costringere il cittadino a pagare somme di denaro fondandosi esclusivamente sulla sua volontà.

Non è compito della scienza dell'amministrazione accertare i criteri, in base ai quali si ripartiscono fra i cittadini e fra le varie classi sociali tali oneri, che lo Stato e gli enti a ciò autorizzati impongono. Essa può determinare soltanto i mezzi con cui tali criteri possono attuarsi col massimo effetto utile e col minimo sforzo; così come il diritto determina e regola i rapporti giuridici molteplici, cui l'applicazione di tali mezzi dà luogo e l'economia politica determina gli effetti economici di ciascuna delle forme, che tali prelevamenti possono assumere. Ma soltanto la politica determina i criteri, secondo i quali tali oneri debbono ripartirsi fra i cittadini, non in base a principii astratti, ma sibbene tenendo conto della entità delle singole forze sociali in competizione.

Ed invero in nessun altro campo più che in questo si manifesta con maggiore evidenza quanto fu da noi più sopra enunciato (n. 7 a 9), che ove entrano immediatamente in competizione le singole forze sociali è in base all'entità dell'energia, di cui ciascuna di esse dispone, non in base a principii astratti, che viene risoluta la questione.

Se peraltro la determinazione dei criteri, in base

(1) Per la teoria giuridica vedi Romano, op. cit., pagg. 254-280. Vedi anche Ricca-Salerno nel vol. IX del *Trattato* dell'Orlando.

ai quali tali oneri debbono ripartirsi fra i cittadini, esorbita dal compito della scienza dell'amministrazione, la determinazione del modo in cui attuarli, dopo aver risoluta la questione del loro ammontare e l'altra della identificazione della classe sociale su cui debbono gravare, costituisce un compito proprio della scienza dell'amministrazione.

Ciò perchè tale determinazione deve essere fatta con la scorta ed in ossequio del postulato edonistico, che impone di raggiungere il massimo effetto utile col minimo sforzo. Ci troviamo, in altre parole, in presenza di un problema amministrativo la cui soluzione, come quella d'ogni altro problema di tal fatta, incombe alla scienza dell'amministrazione. Variano soltanto i dati di fatto del problema: ma ciò non ne cambia nè può cambiarne la natura. Anzi non è inutile osservare che nessun problema presenta dati di fatto tanto diversi quanto quello amministrativo. Fra i dati di fatto costituenti il problema della pubblica istruzione e quelli del problema di promuovere il progresso dell'agricoltura intercede una differenza maggiore che non quella passante fra i dati di quest'ultimo problema ed i dati del problema dei prelevamenti, che lo Stato è costretto a fare sulla ricchezza privata.

Ma anche in quest'ultimo caso il problema si riduce ad identificare i mezzi ai quali ricorrere perchè un prelevamento, che si voglia fare su di una determinata classe sociale o magari su tutta la popolazione, dia il massimo prodotto col minimo sacrificio sia dei cittadini, sia della pubblica amministrazione stessa.

All'uopo la scienza nostra ha identificate alcune norme, che conviene esporre ed esplicare partitamente.

76. A) I cittadini, su cui si vuol far ricadere la imposta, devono essere in grado di pagarla: potrà eccezionalmente avvenire che qualcheduno dei cittadini obbligati al pagamento di una determinata imposta non sia in grado di pagarla; ciò non ha importanza quando il fatto rimane eccezionale. Ma però, quando il numero degli insolventi è grande in relazione a quello degli obbligati, si ha una prova sicura che l'imposta o è mal congegnata, o non è possibile attuarla nelle condizioni economiche del momento. L'imposta viola in tal caso il postulato edonistico, perchè, mentre il suo prodotto sarà scarso, costringerà la P. A. a sforzi ingenti, ma inutili, per esigere dagli insolventi, e sottoporrà costoro ad una quantità di inutili vessazioni.

Perciò non è possibile congegnare tali prelevamenti restando ossequenti al postulato edonistico, se non si fa scaturire l'obbligo dell'individuo di pagare l'imposta da un fatto che sia indice sicuro che esso è in grado di sopportare tale onere. Tanto migliore, perchè tanto più rispondente al postulato edonistico, è un'imposta, quanto più sicuramente risponde a verità, vale a dire alla potenzialità del cittadino di sopportarne il peso, il fatto dal quale si fa scaturire l'onere dell'imposta.

Mai si è pensato a far scaturire l'onere dell'imposta da un fatto, che sia indice dell'impotenza del cittadino a pagare l'imposta, come per esempio il fatto di mendicare. o quello di domandare d'essere ricoverati in uno spedale, ecc. Sempre l'onere delle varie imposte si è fatto scaturire da fatti svariati. quali sono indici, più o meno sicuri, della potenzialità del cittadino di pagare l'imposta

77. Questi fatti, i quali però non costituiscono tutti indici egualmente sicuri, sono:

α) il fatto stesso dell'esistenza, perchè, se uno si mantiene in vita, deve avere dei mezzi, sia pure scarsissimi, di sussistenza. Ma, evidentemente, questo fatto non è indice della potenzialità del cittadino a pagare l'imposta, se non quando questa è bassissima. Sul fatto dell'esistenza si basavano l'imposta di capitazione ed il focatico.

β) il fatto del possesso di determinati beni, redditizii o meno, o di un reddito, senza distinguere le fonti da cui esso deriva. Analogo al fatto del possesso di un determinato bene redditizio è quello dell'esercizio di una professione, di un'arte, di un mestiere, ecc. Evidentemente questi fatti sono indici più sicuri della potenzialità economica del cittadino a sopportare l'imposta.

γ) il fatto dell'acquisto di una cosa corporale od incorporale. Chi acquista ha evidentemente la potenzialità economica di acquistare, perciò di pagare l'imposta e, nel caso di acquisti a titolo gratuito, ciò che acquista gli dà tale potenzialità.

δ) il fatto del consumo. Chi consuma merci ha evidentemente la potenzialità economica necessaria per farle proprie. Tutto al più, quando la imposta sul consumo è troppo elevata e colpisce generi di prima necessità, essa restringerà il consumo, ma il fatto stesso del consumo è indice della potenzialità economica di chi lo compie.

È ovvia l'osservazione che la potenzialità di pagare materialmente l'imposta non implica la potenzialità di sopportarne il carico. Per esempio la imposta di registro sui mutui ricade in fatto sul mutuatario, non sul mutuante: il mutuatario ha i mezzi per pagare l'imposta, ma spesso non ha la potenzialità economica necessaria per sopportarne il carico. Occorre pertanto nel congegnare le varie

poste tener conto non solo della potenzialità materiale di pagare, ma anche di quella di sopportare l'onere dell'imposta. L'una e l'altra debbono concorrere.

78. B) Nello scegliere i fatti, dai quali si vuole fare scaturire l'onere della imposta, debbonsi evitare quelli che sono più facilmente dissimulabili, perchè altrimenti il contribuente, finchè può, li nasconde per sottrarsi al pagamento dell'imposta.

Evidentemente, quanto più facile è la dissimulazione del fatto dal quale scaturisce l'onere della imposta, tanto più difficile è il compito della P. A. per accertarlo ed astringere il contribuente al pagamento della imposta. Qui soccorrono le norme di cui si tenne parola nel capitolo antecedente (n. 37 e 38 e 45 a 47) e che valgono a far superare alla P. A. le difficoltà tecnico-amministrative, che i vari servizi pubblici presentano.

79. C) L'ammontare dell'imposta deve determinarsi in base ad aliquote o a tariffe prestabilite ed alla valutazione del fatto, dal quale scaturisce l'obbligo dell'imposta.

Tale valutazione, che costituisce il compito più importante in tale materia della P. A., deve essere facile a compiersi o deve artificialmente essere resa facile, altrimenti per il desiderio di ottenere astrattamente una migliore ripartizione dell'imposta si costringe la P. A. a compiere sforzi ingenti e difficili, giungendo in pratica ad una ripartizione più erronea e più iniqua.

a) Così sembra rispondere meglio a criteri di astratta giustizia il sistema dei dazi doganali *ad valorem*: in fatto esso costringe la P. A. a più ingenti sforzi per valutare ciascuno degli oggetti che vengono importati e conduce a frodi, ad abusi

ed errori, che danneggiano grandemente or l'amministrazione, or i cittadini. Col sistema dei dazi specifici per ogni oggetto, che presenti determinati caratteri facilmente percepibili e non dissimulabili, tali abusi, frodi ed errori sono evitati, e sono anche minori gli sforzi che la P. A. è costretta a compiere.

Analogamente per la tassazione dei redditi industriali e commerciali. Il sistema italiano vuole che si accerti il reddito effettivo di ciascun contribuente: perciò sforzi enormi da parte della P. A., errori e frodi. Il sistema francese dell'imposta di patente determina l'ammontare dell'imposta dovuta da ciascun contribuente in base a certi caratteri esteriori, non dissimulabili e facilmente accertabili della sua azienda, come il numero degli operai impiegati, la quantità della forza motrice, la potenzialità delle macchine, l'ampiezza dei locali impiegati, ecc.

β) Egualmente per l'accertamento dei redditi dei fondi rustici e dei fabbricati, che non variano se non a periodi abbastanza lunghi, non si accerta anno per anno il reddito effettivamente conseguito da ciascun contribuente, ma si accerta in modo permanente il reddito che in media in ciascun anno ognuno di essi ottiene, istituendo appositi registri (*catasti*).

γ) Pure in altri casi si ricorre al sistema così detto degli abbonamenti, che possono essere volontari od obbligatorî. Ciò vale principalmente per le imposte sul consumo e per alcune imposte sugli affari. Si calcola quanto l'esercente potrà vendere del genere soggetto ad imposta, o quanto l'industriale potrà fabbricarne, o quanti affari determinati potrà compiere ed in base a tali presu-

zioni o per via di accordi consensuali o per via di decisioni arbitrali o di giurisdizioni speciali si determinano le quantità, su cui deve pagarsi l'imposta. In questo sistema il contribuente ha interesse a spingere la vendita, la produzione o il numero degli affari, oltre quello come sopra fissato; perciò esso non può valere che per le aziende di scarsa potenzialità.

δ) Per la valutazione di alcuni fatti è addirittura possibile ricorrere a mezzi meccanici, quali sono i contatori apposti agli apparecchi di macinazione e di distillazione, che misurano la quantità di farina ottenuta, o quella di alcool distillato. Evidentemente questi sono i mezzi più sicuri di valutazione.

80. D) Deve restringersi, per quanto è possibile, il numero dei contatti tra i cittadini e la P. A. in cui questa spiega di fronte a quelli un'azione coercitiva e perciò limitativa della loro libertà. Questo appunto è il grande vantaggio che presentano le imposte indirette di fronte alle dirette. Mentre in queste la P. A., sia per l'accertamento dell'imposta, sia per la sua riscossione entra necessariamente in contatto, spiegando un'azione limitatrice della loro libertà, con tutti i contribuenti o più chiaramente con tutti coloro sui quali legalmente deve ricadere l'onere dell'imposta, invece nelle imposte indirette la P. A. ha tali contatti, non con tutti i consumatori, vale a dire con tutti coloro, sui quali deve ricadere l'onere dell'imposta, ma sibbene con un numero più ristretto di persone o con i venditori, o con i fabbricanti dei generi soggetti all'imposta.

Questo vantaggio è anche più spiccato nelle imposte di fabbricazione che in quelle di vendita, ma

d'altra parte alle prime non può ricorrersi con successo, se non quando ristretto è il numero dei fabbricanti.

Tale vantaggio non è solo dei cittadini, un minor numero dei quali è vessato dalla P. A., ma anche di questa, la quale vede enormemente facilitato il proprio compito.

Questo vantaggio si ha poi al massimo grado nei monopolî fiscali, in cui la P. A. non ha coi cittadini altri contatti del genere suaccennato, se non per impedire che venga recata offesa al monopolio. In altre parole, se il cittadino stesso non compie un atto positivo illecito, esercitando esso quella attività che la P. A. si è riservata, non v'è materia fra questa ed i cittadini a contatti, nei quali la P. A. spieghi un'azione limitatrice della libertà individuale.

81. E) Il momento in cui l'imposta deve pagarsi è necessario che sia o posteriore, o contemporaneo, o almeno non di troppo anteriore all'altro momento in cui il cittadino effettivamente realizza l'utile in vista del quale esso viene assoggettato al pagamento dell'imposta, o in cui esso riesce a farsi rimborsare dai veri contribuenti l'imposta, che per esso ha pagato o deve pagare.

Questa necessità ha importanza nelle imposte dirette, ma ha un'importanza anche maggiore nelle imposte di consumo, perchè riguardo a queste sono più ingenti le somme, che pochi individui sono tenuti ad anticipare.

Per le imposte dirette non è facile ottemperare a tale principio, perchè non in tutte le aziende gli utili si realizzano nello stesso momento. Perciò ricorre all'espediente puramente meccanico di dividere il debito annuale d'imposte in rate uguali m-

sili, o bimestrali come in Italia. Per quelle sui consumi si è ricorso ad altri espedienti, come l'istituzione di magazzini doganali o daziari, di depositi franchi, di magazzini generali, nei quali colui che la legge astringe ad anticipare per i veri contribuenti il pagamento dell'imposta, custodisce con poca spesa la merce soggetta all'imposta, per estrarla dai depositi stessi gradualmente, man mano che la vende: in tal modo chi paga l'imposta ne anticipa l'importo per un tempo minore. Tali depositi si possono istituire anche in locali di proprietà dell'interessato, dei quali la P. A. assume la custodia. Talvolta però si suole contemporaneamente imporre all'interessato l'obbligo della cauzione, per ovviare ai pericoli di frode.

II) — Bisogni straordinari di denaro.

82. 1.° Ai suoi bisogni straordinari di denaro la P. A. in primo luogo provvede con lo stabilire imposte straordinarie. Di regola queste non sono imposte nuove; ma il maggior introito si domanda ad un inasprimento temporaneo delle aliquote delle imposte esistenti.

Una sana pratica amministrativa, costantemente seguìta in questo secolo in Inghilterra, consiglia per provvedere a bisogni straordinari di denaro di non ricorrere soltanto agli altri mezzi, di cui si dirà in appresso, ma di ricorrere, concorrentemente a questi, anche ad un inasprimento delle imposte esistenti. Ciò per non rendere perpetuo l'onere derivante dal fatto di aver ricorso al credito, o ad alienazioni di patrimonio per provvedere al bisogno straordinario. Tale onere invero non è che

transitorio, quando ad una parte del bisogno straordinario si provvede con un inasprimento delle imposte esistenti.

Ricorrere a tale mezzo costituisce poi una necessità assoluta, quando il credito dello Stato e quello dei privati sono ambedue rovinati al punto che è impossibile, o eccessivamente oneroso farvi ricorso.

83. Una particolare forma d'imposta straordinaria è l'emissione di carta-moneta. Vero è che tale emissione invece che una imposta può semplicemente costituire un prestito forzoso fatto dai cittadini allo Stato, ciò che si verifica quando effettivamente lo Stato mantiene, o prima o poi, la promessa di ritirare la carta-moneta cambiandola con moneta non deprezzata. Ma bene spesso gli Stati, invece di mantenere tale promessa, han fatto fallimento, togliendo ogni valore alla carta-moneta, o diminuendolo enormemente in confronto di quello nominale. Ciò diventa una necessità quando è eccessiva la quantità di carta-moneta emessa e quando il suo valore effettivo è enormemente inferiore al suo valore nominale, come avvenne degli assegnati emessi in Francia al tempo della rivoluzione, e come attualmente avviene in quasi tutte le repubbliche dell'America Meridionale, nelle quali l'aggio ha raggiunto altezze vertiginose.

Quando concorrano tali condizioni il fallimento dell'ente che emise la carta-moneta non costituisce una iniquità: anzi l'iniquità si avrebbe se la carta-moneta si rimborsasse al suo valore nominale, procurandosi così a carico di tutta la popolazione un ingiustificato guadagno a coloro i quali, al momento in cui il rimborso viene decretato, si trovano possessori di carta moneta.

In tali casi la perdita è già stata fatta dai citta-

dini ed è anche ammortizzata. È quindi impossibile andare a rintracciare coloro, che la perdita subirono, per indennizzarli. Tutto consiglia pertanto a rimborsare la carta-moneta non al suo valore nominale, ma a quello che realmente essa ha nel momento in cui il rimborso viene decretato, sancendo però opportuni ragguagli tra la nuova moneta che si mette in circolazione ed i valori che la carta-moneta ebbe nei singoli momenti, in cui fu in circolazione.

84. 2.° Altro mezzo di provvedere a bisogni straordinari di denaro della P. A. è quello di ricorrere al credito. Il ricorso al credito può essere di due specie: o lasciando liberi coloro i quali possono fornire denaro di prestarlo o meno allo Stato; oppure obbligando determinati individui od enti, i quali si presume siano in grado di farlo, di fornire a prestito allo Stato determinate somme. Abbiamo così i prestiti forzosi ed i prestiti volontari.

A) Ai prestiti forzosi si fa ricorso quando il credito dello Stato è inferiore a quello dei privati o almeno a quello di una determinata categoria di privati e d'altra parte non v'è alcun mezzo, neanche la concessione di una garanzia o quella di peculiari vantaggi, che possa portare il credito dello Stato allo stesso livello di quello dei privati. Ad un prestito forzoso di 500 milioni ricorremmo in Italia per fronteggiare le spese della guerra con l'Austria e l'enorme disavanzo nel 1866, quando i corsi del nostro consolidato 5 per cento erano scesi a 45.

Anticamente si costringevano gli ebrei, i banchieri, i luoghi pii a fare questi prestiti. Oggi invece per la più diffusa ricchezza e per il più intenso sentimento di eguaglianza, per la maggior facilità che avrebbero i banchieri ad emigrare, per il ca-

rattere delle attività di un istituto bancario, le quali possono facilmente nascondersi, volendo ricorrere ad un prestito forzoso, sarebbe necessario farvi concorrere tutti gl'individui, che possedessero un certo reddito ed in proporzione di questo.

Il saggio dell'interesse ed in genere le condizioni del prestito debbono essere leggermente più favorevoli di quelle, a cui coloro, che si costringono a fare il prestito, potrebbero essi trovare denaro da prendere a mutuo. Altrimenti il prestito si trasforma almeno parzialmente in imposta e si toglie l'agio a coloro che si costringono a fare il prestito di trovare altri che, con la loro garanzia, lo facciano in loro vece, o in altre parole di prendere essi a mutuo il denaro per prestarlo allo Stato.

85. B) Più spesso che ai prestiti forzosi si ricorre a quelli volontari (1), riguardo ai quali occorre considerare le condizioni, alle quali vanno conclusi, i modi di emissione ed i modi di estinguerli.

I larghi bisogni straordinari di denaro dello Stato moderno hanno fatto sì che la forma normale, con la quale i prestiti vengono conclusi, è quella della emissione di titoli al latore e di certificati nominativi. Questa forma da dare ai prestiti pubblici fu perfezionata in Francia al tempo della Rivoluzione per opera specialmente del Cambon (*tiers consolidé*). Oggi è diventata una necessità. Non v'è alcun istituto bancario abbastanza potente che possa senza pericolo mutuare ad uno Stato le grandi somme di denaro, di cui questo ha bisogno. È necessario

(1) Per la teoria giuridica: Romano, op. cit., pagg. 544 549. Vedi anche Graziani nel vol. IX del *Trattato* de l'Orlando.

ricorrere direttamente al pubblico, al grande pubblico nazionale ed estero, e ciò non è possibile fare se non con quello strumento meraviglioso che è il titolo al latore, col quale soltanto è possibile raccogliere milioni.

La soverchia molteplicità dei tipi di tali titoli è da proscrivere. Moltiplicandoli soverchiamente riesce più difficile popolarizzarli e trovar loro una larga clientela di acquirenti. La emissione di un tipo nuovo è giustificata soltanto o dal rialzo del saggio di capitalizzazione dei titoli già emessi, oppure dal fatto che il denaro da mutuare serve per uno scopo che ha carattere continuativo ed importa una grande spesa, come per esempio la costruzione delle ferrovie.

L'esperienza però prova che, chiuso il periodo delle emissioni, vi è una tendenza ad unificare i tipi: ciò che si spiega con la ovvia considerazione che cessa la ragione di emettere un tipo speciale e resta ad operare soltanto la ragione testè rammentata, che sconsiglia la molteplicità dei tipi.

86. Talvolta il credito dello Stato è così basso che per concludere il prestito a condizioni meno sfavorevoli è consigliabile che lo Stato conceda garanzie speciali per l'adempimento degli obblighi, che assume verso i mutuanti.

Queste garanzie sono di due specie.

O consistono in speciali delegazioni sul prodotto di alcune imposte. In tal caso s'incarica un istituto bancario, o anche un apposito ente privato di riscuotere l'imposta il cui prodotto è dato in garanzia e di fare con esso il servizio del prestito. Tale è il caso di molti prestiti conclusi dalla Turchia dopo il grosso fallimento che fece, ed è anche l'espediente a cui si ricorse in Italia nel 1867 con la

creazione della Regia Cointeressata dei Tabacchi, la quale gestiva tale monopolio fiscale e garentiva con il prodotto di esso l'esatto servizio di un prestito fatto, essa intermediaria, allo Stato.

Oppure si ricorre al credito dei privati quando questo è più alto di quello dello Stato, ma inducendoli con la concessione di peculiari vantaggi, non con coazione giuridica come nel caso di prestiti forzosi, a servire da intermediari e da garanti allo Stato. Tali vantaggi consistono quasi sempre nella concessione di un servizio pubblico almeno in parte redditizio. Tale è il caso di concessione della costruzione e dell'esercizio di reti ferroviarie a società private. Come si dimostrerà ampiamente nel cap. IV, non è affatto inerente al sistema di gestione per concessione che il concessionario debba fornire esso tutto il capitale necessario alla gestione di un servizio pubblico. Quando il credito dello Stato è superiore od uguale a quello dei privati, è esso che deve fornire la maggior parte delle somme necessarie per l'impianto: la parte da fornire dal concessionario si deve limitare a quella ragionevolmente necessaria per servire di cauzione per l'adempimento degli obblighi assunti verso l'ente concedente e verso i terzi. Ciò sarà dimostrato più oltre (cap. IV). Ma quando viceversa il credito dei privati è superiore notevolmente a quello dell'ente concedente, può a questo tornare utile di usufruirne, inducendo qualche privato a fornire esso tutto il capitale necessario per l'impianto del servizio pubblico, la cui gestione gli viene concessa, e magari costringendolo a mutuare altre somme all'ente concedente.

87. Altra condizione importante da esaminar' quella della valuta, nella quale gli interess

eventualmente i rimborsi del prestito possono pagarsi. Si può stabilire semplicemente che questa valuta sia quella legale del paese, che emette il prestito, oppure si può stabilire che tali pagamenti debbano forzosamente farsi in moneta aurea. Nel primo caso i mutuanti corrono l'alea inerente a tutti cambiamenti che possono avvenire riguardo alla valuta legale nello Stato emittente, specialmente le svalutazioni di essa in seguito all'emissione di carta-moneta.

Quando uno Stato può fare a meno di ricorrere a mercati esteri per l'emissione dei suoi prestiti, perchè il mercato interno ha forze sufficienti per assorbire i titoli che lo Stato emette, si può senza danno sancire che il servizio del prestito (pagamento degli interessi e rimborso) sarà fatto in valuta legale: ma quando, totalmente o parzialmente, lo Stato emittente ha bisogno di ricorrere a mercati esteri è consigliabile di distinguere i prestiti che si emettono nel mercato interno e quelli che si emettono su mercati esteri. Per i primi può senza pericolo stabilirsi che il servizio di essi sia fatto in valuta legale; per i secondi è utile invece sancire che sia fatto in oro. Si ha così la distinzione fra il debito interno e quello esterno. Questa distinzione ha permesso — concorrendo altre cause — il rialzo dei debiti esterni russi sul mercato di Parigi, malgrado che in Russia sino a pochi anni fa esistesse il corso forzoso e l'aggio fosse abbastanza alto.

88. Infine riguardo alle condizioni del prestito è da considerare la misura del saggio dell' interesse da assegnare al titolo da emettere. Questo di regola deve essere tale che, all'atto dell'emissione, il titolo non si venda al suo prezzo nominale, nè

ad un prezzo superiore ad esso, ma neanche ad un prezzo inferiore più del 20 % al suo valore nominale.

Se si crea un tipo che sia venduto ad un saggio inferiore, di tanto si ritarderà il giorno in cui il titolo si venderà ad un prezzo superiore al suo valore nominale ed in cui pertanto sarà possibile la riduzione del saggio dell'interesse mediante la conversione.

Vero è che i titoli a saggio minore d'interesse sono proporzionalmente meglio quotati che non quelli a saggio più alto, come per esempio il 3 % italiano in confronto del 5 %, appunto perchè il più basso saggio d'interessi allontana il pericolo di una conversione: ma questa più favorevole quotazione non compensa per l'ente emittente il danno derivante dal ritardare la possibilità della conversione. Gambetta durante la guerra del 1870-71 emise il così detto prestito Morgan al 6 %; gli Stati Uniti durante la guerra di secessione emisero dei prestiti financo portanti il 10 % d'interesse: noi abbiamo emesso la rendita 5 % anche al disotto di 50. Noi in conseguenza non abbiamo potuto fare ancora conversione e ridurre gl'interessi, quantunque i titoli emessi a 50 oggi abbiano raddoppiato di prezzo: la Francia e gli Stati Uniti poterono fare una serie di successive conversioni perchè, avendo emesso ad un prezzo più vicino alla pari, questa fu più presto raggiunta. Non si ebbe bisogno di aspettare, come da noi, che il prezzo dei titoli emessi diventasse doppio di quello di emissione.

Gl'interessi debbono poi calcolarsi al netto delle ritenute per imposte che sotto vari titoli su di essi si possono stabilire. Non è qui a tener disc

della legalità e della giustizia di tali imposte, che talvolta, specie quando sono accompagnate da larghe economie e da altre imposte, salvano lo Stato dal fallimento e perciò riescono utili agli stessi creditori. Va però notato che, se tali imposte decimano i redditi derivanti dai titoli già emessi, viceversa costituiscono una mera parvenza riguardo ai titoli che si emettono dopo stabilita l'imposta, ricadendo essa a carico esclusivo dell'ente emittente, che si vede offerto un prezzo tanto minore quanto più alta è la ritenuta per l'imposta.

89. L'emissione dei prestiti si fa poi in varii modi.

Quando si tratta di prestiti di poca entità e che sono fatti in titoli già accreditati per avere già una clientela, si possono vendere i nuovi titoli in borsa a cura diretta dell'ente emittente. Ma se si tratta di prestiti per somme rilevanti, anche se fatti in titoli già accreditati, è necessario far ricorso al sistema della pubblica sottoscrizione. Vale a dire s'invitano tutti coloro, i quali vogliono acquistare titoli del nuovo prestito, a dichiarare le quantità che intendono acquistare ed a versare un acconto sul prezzo dell'acquisto. Quando si vogliono provocare le sottoscrizioni da parte di speculatori che acquistano per rivendere, non bisogna stabilire in misura troppo elevata l'acconto che si deve versare all'atto della sottoscrizione. Se viceversa si spera che sottoscriveranno individui i quali vogliono investire i propri capitali disponibili nel titolo che si emette, si può elevare la misura dell'acconto. Con che si allontanano gli speculatori dal sottoscrivere.

Qualora poi si tratti di titolo nuovo, è necessario interessare all'emissione gli istituti bancari, special-

mente quelli di risparmio, cedendo loro il titolo ad un prezzo più basso di quello a cui essi presumibilmente possono rivenderlo al pubblico. Ciò permette loro di fare un guadagno, nel caso riescano a ricedere il titolo al pubblico. Ma se non vi riescono ne risente grave danno l'ente emittente, perchè il suo credito soffre per il fatto della minaccia, che grava sul mercato, della offerta in vendita di grosse partite di titoli da parte di coloro, i quali non hanno acquistato che per rivendere. È evidente che questi intermediari non debbono essere speculatori, ma istituti bancari, o banchieri, i quali abbiano una clientela di capitalisti e di gente che risparmia, alla quale possano rivendere il nuovo titolo. Ottimi sono all'uopo gl'istituti che raccolgono il risparmio.

90. I prestiti si estinguono in due modi: o coll'ammortizzarli, o col convertirli, nel quale ultimo caso peraltro un nuovo prestito si sostituisce al vecchio.

Il destinare una somma, sia pur piccola, all'ammortamento, è cosa utilissima, a condizione peraltro che non si facciano dei nuovi prestiti in continuazione.

L'ammortamento si fa, o mediante estrazione a sorte e rimborso dei titoli sorteggiati al valore nominale, oppure mediante acquisti a prezzo corrente, quando questo sia inferiore al valore nominale.

Se è utile stabilire un fondo per l'ammortamento, è prudente peraltro non fare sì che l'ammortamento stesso costituisca un diritto dei mutuanti, perchè altrimenti, in caso di bisogni straordinari e temporanei, non è possibile farvi fronte, sospendendo l'ammortamento.

L'ammortamento alla pari, quando il prezzo del titolo è molto inferiore al valore nominale, c'

tuisce una specie di premio per i portatori. Ma, la designazione dei titoli da rimborsare alla pari essendo fatta mediante estrazione a sorte, è una specie di lotteria che s'istituisce. Questo fatto insieme all'altro di allontanare l'eventualità della conversione spiega il fatto del valore maggiore che hanno proporzionalmente i titoli a basso saggio d'interesse, in confronto di quelli a saggio più alto.

91. Con la conversione, come si è detto, il vecchio prestito si estingue, ma ad esso ne è sostituito uno nuovo a più basso saggio d'interessi. Essa è possibile soltanto quando il prezzo corrente dei titoli del vecchio prestito ha superato il valore nominale. In tal caso l'ente debitore offre ai portatori dei titoli o il rimborso del loro credito — s'intende al valore nominale — oppure di ricevere in cambio del vecchio titolo un nuovo portante un minore interesse e per un ammontare tale, che il prezzo dei titoli dati in cambio uguaglierebbe il valore nominale del vecchio titolo. La conversione riesce se quasi tutti i portatori del vecchio titolo accettano questo secondo corno del dilemma loro proposto. Ma se una quantità rilevante di portatori chiede il rimborso, per far fronte a tali domande di rimborso occorrono somme ingenti, per procurare le quali occorre ricorrere a larghe vendite del nuovo titolo, ciò che può deprimerne i corsi. Perciò, anche per assicurare il successo delle conversioni, si ricorre all'aiuto di banchieri, specialmente di quelli che posseggono ingenti partite del titolo da convertire.

Per evitare tali pericoli, nel Regno delle Due Sicilie si era fatto ricorso al sistema delle conversioni graduali. Ogni anno, in proporzione delle somme disponibili per far fronte ai rimborsi, si

sorteggiava un numero corrispondente di titoli del vecchio prestito 5 % ed ai soli portatori dei titoli sorteggiati si poneva il dilemma: o rimborso alla pari, o riduzione degl'interessi al 4,50 %.

92. 3.° Ultimi mezzi per far fronte ai bisogni straordinari di denaro della P. A. sono quelli di alienare i beni patrimoniali che si posseggono, o di spendere tesori che si siano accumulati. Ambedue sono mezzi poco commendevoli.

L'alienazione dei beni patrimoniali non può farsi che a condizioni molto onerose, più onerose di quelle a cui potrebbe concludersi un prestito, perchè il mercato degl'immobili è più ristretto di quello dei titoli.

L'accumulamento di tesori sottrae durante un tempo più o meno lungo ricchezze alla produzione e perciò è anche condannabile. D'altra parte nessun tesoro di guerra potrebbe mai essere tanto rilevante quanto le riserve metalliche possedute dalle Banche di emissione, riserve metalliche delle quali lo Stato può impadronirsi in casi di estremo bisogno, per esempio in quello di una guerra.

CAPITOLO III.

LA RIPARTIZIONE DEI FONDI FRA I SERVIZII AMMINISTRATIVI

Sommario. — 93. Introduzione. — 94. Limite che si oppone all'attuazione delle norme identificate in tale materia dalla scienza dell'amministrazione. — 95. Vantaggi del sistema di far ricadere la spesa di un servizio pubblico su coloro cui direttamente interessa. — I) *Servizii pubblici di cui i cittadini usufruiscono uti singuli.* — 96. Concetto e norme per far ricadere la spesa su coloro, che *uti singuli* usufruiscono del servizio. — II) *Servizii amministrativi di cui profittano in modo diretto solo singole classi sociali o singoli gruppi locali di popolazione.* — 97. Casi in cui non si può ricorrere che al sistema di colpire coloro i quali del servizio usufruiscono *uti singuli.* — 98. Sistema di attendere che i cittadini facciano volontariamente i sacrifizi necessari per dotare un servizio pubblico. — 99. Casi in cui è impossibile ricorrere ai due sistemi anzidetti. — 100. Sistema di colpire con imposte speciali gli appartenenti alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione cui un servizio direttamente profitta. — III) *Servizii amministrativi che importano nelle varie località spese diverse a seconda delle diverse condizioni locali.* — 101. Delimitazione del caso configurato. — 102. Analisi di esso. — 103. Caratteri delle imposte alle quali può farsi ricorso. — IV. *Mezzi complementari di attuazione.* — 104. I diversi mezzi complementari. — 105. Distinzione meramente contabile. — 106. Istituzione di appositi enti pubblici. — 107 a 109. Prima

categoria di enti pubblici. — 110. Enti di dicentramento istituzionale. — 111. Enti di dicentramento locale. — 112 e 113. Fattori determinanti le circoscrizioni dei più piccoli enti locali. — 114. Tendenza a sovrapporre a tali enti altri con circoscrizione più vasta. — 115. Le provincie e le regioni. — 116. Inconvenienti che presentano tali enti riguardo alle spese straordinarie; primo modo di rimediarvi. — 117. Il credito agli enti locali.

93. Già abbiamo detto nel capitolo antecedente come la questione riflettente i criterii, con i quali ripartire fra i cittadini e fra le varie classi sociali i carichi tributari, che la P. A. deve necessariamente imporre al fine di procurarsi i mezzi necessarii per i vari servizii amministrativi, esorbita dal campo della scienza nostra, per rientrare in quello della politica e ne dicemmo anche le ragioni. La scienza nostra può soltanto suggerire i mezzi con i quali tali criterii debbano attuarsi, perchè si ottenga il massimo effetto utile col minimo sforzo, sia da parte della P. A., che dei cittadini.

Ora ci si presenta un'altra questione, che con quella esaminata nel capitolo antecedente presenta molta analogia, e che può formularsi così. Come ripartire fra i varii servizii amministrativi le risorse di cui la P. A. dispone? Ben s'intende come la soluzione, che praticamente tale questione può avere, è subordinata al numero ed alla natura dei servizii amministrativi esistenti, nonchè al modo in cui essi stessi sono ripartiti. Perchè di molti servizii amministrativi è possibile una divisione per così dire meccanica: si può cioè considerare come autonomo il servizio amministrativo in relazione a ciascuna singola parte del territorio dello Stato nella quale ad esso si attende. Così tutto il se-

vizio del mantenimento della pubblica sicurezza può talvolta costituire un solo servizio, quasi un solo organismo a sè stante: ma se invece ad esso nelle singole località si attende in modo autonomo, in modo che ciascuna località sopporti soltanto le spese, cui l'attendere in essa al servizio in questione occasiona, ci troviamo di fronte a tanti servizii autonomi quante sono le località, nelle quali in modo autonomo ad esso si attende.

94. Anche la soluzione della questione ora in esame e cioè della ripartizione delle risorse di cui la P. A. dispone fra i vari servizii amministrativi ai quali attende non rientra completamente nel campo della scienza nostra. Anche qui la soluzione della questione non è data dal principio edonistico, ma sibbene dalla entità delle forze sociali, che si trovano in competizione, e cioè di quelle cui un servizio determinato più intensamente o esclusivamente interessa, e dei singoli gruppi locali di popolazione. Però la scienza nostra suggerisce alcune norme per ripartire le risorse esistenti fra i vari servizii amministrativi. Ben s'intende peraltro che queste norme sono violate talvolta e precisamente quando vi è una forza sociale prevalente, la quale ha interesse a tanto. Però queste norme nei nostri tempi trovano un'applicazione tanto più larga, sono cioè tanto più raramente violate in quanto nell'odierno stadio di civiltà, essendosi attraverso ad una lunghissima evoluzione formate numerose classi sociali, queste si fanno in certo qual modo equilibrio fra di loro, e perciò più facilmente riescono a far sì che ciascuna di essa sopporti le spese dei servizii pubblici che direttamente l'interessano.

Si noti la distinzione fra i due concetti: la scienza dell'amministrazione, diciamolo subito, suggerisce,

come mezzo migliore a cui ricorrere, quello di far ricadere le spese di un servizio pubblico su coloro cui direttamente interessa. Ciò non implica affatto che ogni qualvolta ci si trova di fronte ad un servizio pubblico, il quale non interessa direttamente tutti i cittadini, ma sibbene soltanto un numero più o meno rilevante di essi, che costituiscano o un gruppo locale di popolazione, o una classe sociale, necessariamente si verifichi il fenomeno che la spesa occasionata dal servizio pubblico ricada sui direttamente interessati. Ciò ha luogo quando si tratta di servizii pubblici che interessano direttamente singoli gruppi locali di popolazione e singole classi sociali, e vi sono altri gruppi locali ed altre classi, ugualmente forti ed abbastanza energiche per rigettare il carico della spesa del servizio pubblico in questione. Ma, in quanto manchino gruppi locali e classi sociali in grado di resistere, gl'interessati si sforzano di far ricadere la spesa del servizio pubblico anche sui non direttamente interessati.

Così in Italia la spesa per il servizio di tutela sull'emigrazione si fa ricadere in modo esclusivo su coloro che sono direttamente interessati: la spesa per procurare una pensione per la vecchiaia agli operai — e non sono certo gli operai peggio retribuiti che potranno procurarsela — ricade, in parte almeno, su tutti i contribuenti, i quali han fornita la quota maggiore per dotare la Cassa Pensioni: la spesa per l'istruzione secondaria e superiore, invece di gravare sulle classi sociali alle quali direttamente profitta, ricade indistintamente su tutti i contribuenti: la spesa per le opere di arginatura di fiumi e di torrenti, per i canali di navigazione è sopportata in gran parte da tutti i cor

tribuenti, non dai singoli gruppi di popolazione, cui ciascuna opera direttamente avvantaggia.

Ma, è utile ripeterlo, principalmente a far ricadere su altri i carichi tributari, che dovrebbe sopportare, si adopera l'energia delle singole classi e dei singoli gruppi locali di popolazione.

95. Quando però tale sopraffazione non ha luogo, quando le singole classi sociali ed i singoli gruppi locali di popolazione sono tutti abbastanza forti in modo che non riescono a sopraffarsi, la scienza dell'amministrazione consiglia di far ricadere soltanto sui direttamente interessati le spese dei servizi pubblici, di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli*, e di quelli, i quali in modo diretto interessano solo una classe sociale, o solo un gruppo locale di popolazione.

Ciò porta non lievi vantaggi.

Primo quello d'infrenare la richiesta di nuovi servizi pubblici, o quella per l'intensificazione e l'estensione dei servizi già esistenti. La classe sociale, che avrebbe interesse ad avanzare tali richieste, sa che il soddisfarle importerà una spesa e che questa dovrà da essa e da essa esclusivamente venir pagata. Gl'interessati sono così posti in grado di comparare più facilmente l'onere ed il vantaggio e quindi limiteranno le loro richieste a ciò, che ad essi sembra valere veramente il sacrificio che la loro soddisfazione importa.

Altro vantaggio di non lieve momento è quello di fare intendere più facilmente agli interessati i beneficii che il servizio pubblico loro arreca e di permettere ad essi di estimarli più agevolmente al loro vero valore. Questa più esatta valutazione dei beneficii, che un servizio pubblico arreca, determina [illegible] attiva cooperazione volontaria dei cittadini

al buon andamento del servizio stesso; li induce a usufruirne maggiormente; in una parola rende più facile il raggiungimento del fine in vista del quale lo Stato è intervenuto.

Infine un terzo vantaggio consiste in ciò, che diviene impossibile l'arbitrio nel dotare esuberantemente certi servizi, lesinando sulle spese per altri servizi. Quando tutte le risorse si confondono in un solo bilancio ed il reparto dei fondi fra i varî servizi è abbandonato al buon volere di assemblee o di ministeri, l'arbitrio regna sovrano e mille motivi, più o meno ragionevoli, ma tutti estranei, determinano il reparto. Quando invece si adotta il criterio, che ciascuna classe sociale e ciascun gruppo locale di popolazione sopporti le spese dei servizi pubblici, che ad essi esclusivamente interessano in modo diretto, finisce ogni arbitrio e la possibilità di ogni lamento circa la scarsezza delle dotazioni di alcuni servizi o l'esuberanza di quelle di altri.

I mezzi con i quali questo criterio si attua sono varii; si deve ricorrere ad uno di essi piuttosto che agli altri a seconda di particolari caratteri, che ciascun servizio amministrativo presenta.

I) — Servizi pubblici, di cui i cittadini usufruiscono uti singuli.

96. Si comprende agevolmente quanto sia facile, quando si tratta di servizi di tal fatta che di essi i cittadini usufruiscono *uti singuli*, provvedere alle spese che il servizio pubblico occasiona, imponendo ai cittadini di pagare determinate somme di denaro o anche di fare determinate prestazioni d'opere a l'atto che ne usufruiscono.

Non è qui il caso di parlare del carattere giuridico che assumono tali prestazioni, imposte ai cittadini. Talvolta esse hanno carattere pubblico e si chiamano *tasse*; talvolta hanno invece carattere economico-giuridico privato, ed allora dovrebbero chiamarsi *prezzi*. Neanche è il luogo di parlare qui dei casi in cui hanno carattere pubblico e di quelli in cui invece han carattere economico-giuridico privato. Tali questioni sono studiate dal diritto amministrativo, non dalla scienza dell'amministrazione. Questa determina i casi in cui è utile ricorrere a tale sistema e la misura in cui vi si può ricorrere.

Evidentemente non basta il fatto che il servizio pubblico sia di tal natura che di esso i cittadini usufruiscano *uti singuli*, perchè si possa senz'altro ricorrere al sistema d'imporre prestazioni ai cittadini nell'atto che usufruiscono del servizio stesso ed in misura tale che il prodotto di esse basti a coprire le spese relative. Occorre anche:

a) che non siano troppo gravi le spese per la riscossione di tali prestazioni. Tale gravità delle spese di riscossione ha luogo quando occorre istituire un personale apposito per attendervi ed il prodotto delle prestazioni stesse non è troppo rilevante. Tale è la ragione che sconsiglia l'istituzione dei pedaggi per sopperire alle spese di manutenzione delle strade ordinarie;

b) che il cittadino non si trovi in grado di sopportare l'onere derivante dalla prestazione, che gli si dovrebbe imporre. In tal caso sarebbe assurdo ricorrere al sistema in esame. Così sarebbe assurdo far pagare delle tasse per essere ricoverati in un ospedale;

c) che del servizio pubblico non debba il cittadino usufruire altro che in un breve periodo

della sua vita, mentre i vantaggi derivanti dal fatto di averne usufruito durano lungo tutta la vita sua. In tal caso troppo spesso i cittadini non sono in grado di pagare in un brevissimo periodo la spesa inerente ad una prestazione ricevuta, che recherà loro beneficio per tutta la vita. Questa è la ragione per cui non si può ricorrere, se non come a mezzo complementare, al sistema delle tasse scolastiche per l'istruzione elementare, e la ragione per cui il prodotto delle tasse scolastiche è insufficiente a coprire le spese dell'istruzione secondaria e superiore.

Talvolta peraltro è utile ricorrere al sistema in esame, malgrado che esso non fornisca risorse sufficienti per coprire tutte le spese che il servizio pubblico in questione occasiona. Tale è il caso del servizio ferroviario. Non per questo però è da sconsigliarsi di ricorrere in tali casi al sistema in esame, quando concorrano le condizioni su indicate. La misura delle prestazioni da imporre ai singoli sarà determinata dal bisogno di elevare quanto più è possibile il loro prodotto complessivo.

II) — Servizi amministrativi di cui profittano in modo diretto solo singole classi sociali o singoli gruppi locali di popolazione.

97. All'intento di far ricadere le spese dei servizi pubblici solo sulla classe sociale o sul gruppo locale di popolazione che ne trae diretto profitto, soccorrono diversi mezzi, dei quali conviene tenere partitamente parola.

A) In primo luogo è da notare che anche te luni di tali servizi sono di tal fatta che di e

usufruiscono *uti singuli* i cittadini appartenenti alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione, che del servizio in questione direttamente profittano. In tali casi si può evidentemente ricorrere al sistema, di cui or ora si è discorso, di costringere i cittadini a determinate prestazioni, da adempiersi nell'atto in cui *uti singuli* usufruiscono del servizio pubblico.

In tale caso evidentemente tale sistema di costringere il cittadino a determinate prestazioni da compiersi quando ed in quanto usufruisce del servizio pubblico ha uno scopo più ampio di quello che tale sistema raggiunge quando si tratta di servizi di cui profitta direttamente tutta la popolazione, ma di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli*. Nel caso in esame l'adozione del sistema di cui stiamo parlando riesce ad impedire che sopportino le spese del servizio le classi sociali ed i gruppi locali di popolazione, che di esso non profittano direttamente.

Vero è che ricorrendo al sistema d'imporre prestazioni ai cittadini quando ed in quanto usufruiscono di un servizio pubblico, se da una parte s'impedisce che le classi sociali ed i gruppi locali di popolazione, i quali non hanno diretto interesse nel servizio stesso, concorrano a sostenerne le spese, non si riesce però ad ottenere che in tali spese concorrano tutti coloro che appartengono alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione direttamente interessati a che si attenda a quel servizio pubblico.

Non si può disconoscere l'esistenza e la gravità di questo difetto: ma nonostante solo al sistema in parola è possibile far ricorso, quando non v'è modo di determinare *a priori* l'appartenenza dei

singoli individui alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione, cui un servizio pubblico direttamente profitta. Prendiamo, per es., il servizio di tutela sull'emigrazione. Si può essere sicuri che in Italia, data la natura della nostra emigrazione, solo alle classi lavoratrici profitta direttamente questo servizio; ma certo esso non profitta direttamente a tutta la classe lavoratrice. Non emigrano ugualmente gli operai dei diversi mestieri e delle diverse località: quindi l'impossibilità non tanto di stabilire *a priori* quali classi di operai ed in quali località ricevono diretto giovamento da tale servizio, quanto d'identificare gl'individui che a tali classi appartengono. Perciò, quando ci si trova di fronte ad una simile condizione di cose, l'unico mezzo, col quale può darsi attuazione al principio di far ricadere la spesa del servizio pubblico su coloro cui direttamente profitta, è quello di istituire una tassa che debba essere pagata, quando si compie un atto dal quale in modo non dubbioso si può desumere che l'individuo che compie quell'atto appartiene al novero dei cittadini, cui quel servizio pubblico direttamente profitta. Nel caso dell'emigrazione perciò all'atto in cui uno emigra.

98. B) Altro mezzo molto imperfetto di far ricadere le spese di un servizio pubblico solo sulla classe sociale o sul gruppo locale di popolazione cui direttamente profitta, mezzo che peraltro come quello testè esaminato riesce soltanto ad impedire che tali spese ricadano sia pure parzialmente sulle classi sociali e sui gruppi locali di popolazione che del servizio non profittano direttamente, è quello di non provvedere al servizio pubblico se non quando ed in quanto i cittadini forniscano volontariamente i mezzi per far fronte alla relativa spesa.

modo permanente istituendo apposite fondazioni e corporazioni. Tale è il caso, in gran parte, della pubblica beneficenza in Italia. A questo servizio pubblico, o almeno ad alcune parti di questo servizio, non si provvede ovunque: ed anche nelle varie località, in cui il servizio esiste, non vi si attende in tutte con la stessa intensità. Vi sono località ricche di numerose e potenti istituzioni pubbliche di beneficenza per modo che in esse si attende con la massima intensità a questo servizio pubblico. Vi sono altre località, che di tali istituzioni sono completamente prive, e nelle quali pertanto non si attende affatto a quelle parti di tale servizio a cui debbono provvedere le istituzioni pubbliche di beneficenza. Ora la fondazione di istituzioni pubbliche di beneficenza è subordinata al buon volere dei cittadini, i quali facciano i sacrifizi necessarî per dotarle.

Naturalmente, quando in una località si sente per davvero il bisogno di un servizio pubblico, o prima o poi finisce qualche cittadino col fare i sacrifizi necessarî per dotare un ente, il quale provveda al servizio di cui si sente il bisogno. Ciò è provato da quanto avviene nello stesso servizio della pubblica beneficenza, il quale, è bene notarlo, interessa più le classi agiate che i poveri beneficati; quanto più ricca è una popolazione, tanto più intensamente si provvede in essa a tale servizio.

Questo mezzo, di provvedere ad un servizio pubblico solo quando ed in quanto i cittadini facciano volontariamente i sacrifizi economici necessari per provvedervi in modo permanente, ebbe larga attuazione in passato non solo in riguardo alla beneficenza, ma anche riguardo alla pubblica istruzione e altro servizio pubblico di minore im-

portanza. Ma la rivoluzione francese distrusse in quasi tutti i paesi latini gli enti pubblici, che i privati avevano dotati per provvedere a tali servizi, e d'altra parte ormai non si sa attendere che la coscienza del bisogno di provvedere ad un determinato servizio pubblico divenga tanto diffusa e tanto intensa da indurre qualche cittadino a fare volontariamente i sacrifizi necessari.

99. C) La scienza nostra suggerisce peraltro anche un mezzo per far concorrere alle spese di un servizio pubblico tutti coloro, i quali appartengono alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione, che del servizio stesso direttamente profittano.

Vero è che tale mezzo, come abbiamo detto poc'anzi, non è sempre attuabile: vero è anche che spesso la sproporzione esistente fra il vantaggio risentito da coloro, i quali usufruiscono *uti singuli* del servizio, ed il vantaggio provato dagli altri di potere all'occorrenza usufruirne *uti singuli*, è talmente grande che sembra perfettamente inutile o magari iniquo far concorrere questi ultimi nelle spese inerenti al servizio in questione. Ma è vero anche che vi sono dei casi in cui con i mezzi imperfetti, di cui finora si è discorso, non si riuscirebbe a raccogliere tutte le risorse necessarie ed altri casi in cui manca addirittura la possibilità di ricorrere al sistema delle *tasse*, perchè si tratta di servizi, dei quali i cittadini usufruiscono non *uti singuli*, ma sibbene *uti universi*. Tale è il caso del servizio della lotta contro la fillossera, o almeno della parte di esso, che è diretta a prevenire la diffusione della infezione, a limitare e circoscrivere i centri d'infezione, e ad eliminarli.

Viceversa vi ha una impossibilità relativa, quan-

si tratta di servizi pubblici, riguardo ai quali esistono momenti ed atti in cui i cittadini usufruiscono più intensamente *uti singuli* del servizio pubblico, ma il beneficio che essi ne ritraggono dura più a lungo che non il momento o l'atto, che si potrebbe subordinare al pagamento della tassa o del compenso. Tale è il caso del servizio dell'istruzione secondaria e superiore, il quale, lo si è detto, interessa direttamente solo le classi sociali agiate. In questo servizio pubblico v'ha la possibilità di trovare un atto dal quale si desuma che il cittadino usufruisce del servizio pubblico e che pertanto si può subordinare al pagamento di una tassa, ed è precisamente il fatto di frequentare le scuole, quello di presentarsi alle prove per ottenere diplomi, certificati, ecc. Ma i beneficî che reca questo servizio pubblico al cittadino che ne usufruisce durano lungo tutta la sua vita: anzi tali beneficî non si hanno per intiero, se non quando si è terminato di usufruire *uti singulus* del servizio pubblico.

Ciò importa naturalmente l'alto costo del servizio pubblico e la pratica impossibilità di far pagare in un periodo di tempo relativamente breve — quello in cui si frequenta la scuola, o addirittura l'altro in cui si chiede il diploma, ecc. — tutto l'importo della spesa che questo servizio pubblico occasiona. L'elevare di soverchio il saggio della tassa restringerebbe il numero di coloro che usufruiscono *uti singuli* del servizio pubblico.

Perciò la pratica impossibilità di coprire col sistema delle tasse per intiero la spesa di un servizio pubblico, di cui usufruiscono sì i cittadini *uti singuli*, ma che all'individuo che ne usufruisce reca beneficii duraturi.

100. In questi casi d'impossibilità, assoluta o

relativa, di provvedere mediante l'istituzione di tasse alla spesa necessaria per un servizio pubblico del quale profitta direttamente solo una classe sociale o soltanto un gruppo locale di popolazione, deve necessariamente ricorrersi ad imposte, che colpiscano esclusivamente coloro i quali fan parte della classe sociale o del gruppo locale di popolazione cui il servizio pubblico in questione direttamente profitta.

Naturalmente, se ci si trova di fronte ad un caso d'impossibilità non assoluta, ma relativa di provvedere al servizio pubblico mediante tasse, non si avrà bisogno di ricorrere al sistema di colpire con imposte speciali coloro che appartengono alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione cui il servizio pubblico direttamente profitta, se non come a mezzo concorrente e precisamente in quanto il sistema delle tasse sia insufficiente.

Le imposte, con le quali si colpiscono in tali casi coloro i quali appartengono alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione cui i servizi pubblici in questione direttamente profittano, non sono per la loro intrinseca natura diverse da quelle che lo Stato istituisce per provvedere alle spese occasionate dai servizi pubblici, dei quali profitta tutta indistintamente la popolazione.

Soltanto esse, dato lo scopo per cui sono istituite, debbono essere tali da permettere che con esse si colpiscano soltanto gli appartenenti alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione che sono direttamente interessati, per modo che dalle imposte stesse restino immuni coloro i quali alla classe sociale o al gruppo locale in questione non appartengono. Altrimenti — ciò è evidente — cesserebbe la ragione di istituire tali speciali imposte.

Perciò appunto tali imposte debbono colpire direttamente il cittadino, in quanto ricava un'utilità dal servizio pubblico in questione. Se anzi tale utilità può valutarsi economicamente, l'imposta deve commisurarsi, per quanto è possibile, sul valore di tale utilità: quando ciò non è possibile, deve commisurarsi sul reddito netto complessivo di cui l'individuo gode, non solo e non tanto per forza di aprioristici ragionamenti economici o giuridici, quanto perchè questo resta l'unico criterio plausibile. In genere però è sempre possibile prendere come criterio per commisurare l'imposta il valore economico del vantaggio che il servizio pubblico reca ai singoli individui, quando questo deriva a loro attraverso una cosa da essi posseduta, o col miglioramento, o con l'aumento della produttività della cosa stessa.

Tale è il caso dei contributi di miglioria, dei quali si moltiplica l'istituzione ora che la pubblica amministrazione spende l'opera propria in un numero sempre crescente di servizi pubblici, i quali interessano direttamente solo una classe sociale o un gruppo locale di popolazione. Questi contributi, i quali negli Stati Uniti d'America, in Inghilterra ed in Germania vanno rispettivamente sotto il nome di *betterment taxes*, di *special assessments*, di *Interessentenzuschüsse*, di *Reichbeiträge*, di *Sociallasten*, esistono anche in Italia a carico dei proprietari interessati per le opere di arginatura e di bonifica e per i consorzi antifillosserici pugliesi (1).

---

(1) Per la teoria giuridica vedi Romano, op. cit., pagine 285-289.

III) — Servizi amministrativi che importano nelle varie località spese diverse a seconda delle diverse condizioni locali.

101. Caso analogo a quello or rammentato è l'altro, in cui ci si trova di fronte ad un servizio pubblico, il quale non importa una spesa identica in tutte le località del territorio dello Stato, ma sibbene, a seconda delle condizioni fisiche, demografiche, economiche, morali, sociali, proprie di ciascuna di esse, importa una spesa diversa, senza che questa diversità derivi in modo esclusivo dalla natura del servizio pubblico.

Così per esempio il servizio della difesa dello Stato contro aggressioni di altri Stati importa una spesa, la quale non si esegue tutta in parti uguali nelle varie località, di cui il territorio consta. Non tutte le località vengono fortificate: nelle provincie di confine è proporzionalmente stanziata una maggior quantità di forza armata che non nelle altre; la spesa per la fabbricazione degli oggetti di equipaggiamento e di armamento si fa solo nelle poche località, ove gli oggetti stessi vengono fabbricati. Ma in tal caso, ciò è evidente, la diversità della ripartizione della spesa fra le varie località dipende dalla natura del servizio pubblico, non dalle condizioni fisiche, demografiche, economiche, morali e sociali delle singole località.

Viceversa si prenda il servizio della nettezza urbana, della provvista di acqua potabile, dell'assistenza medica, quello del mantenimento della pubblica sicurezza e molti altri: la spesa che tali servizi pubblici importano in ciascuna località varia

seconda delle condizioni fisiche, demografiche, economiche, morali e sociali di ciascuna località.

Qui perciò si ha un caso analogo a quello testè esaminato di servizi pubblici, dei quali direttamente profittano solo una classe sociale, o un gruppo locale di popolazione. La diversità fra i due casi consiste soltanto in questo: nell'uno al servizio pubblico si attende solo per diretto vantaggio di una classe sociale o di un gruppo locale di popolazione, mentre le altre classi sociali e gli altri gruppi locali di popolazione non hanno che un interesse indiretto a quel servizio. Nell'altro caso invece al servizio pubblico si attende a diretto vantaggio di tutta la popolazione, si attende ugualmente in tutte le località, ma la spesa che in ciascuna località esso importa è diversa a seconda delle condizioni fisiche, morali, economiche, sociali, di ciascuna località.

102. Le stesse ragioni le quali consigliano di far sopportare soltanto ai direttamente interessati le spese di un servizio pubblico, di cui in modo diretto profitti solo una classe sociale o solo un gruppo locale di popolazione, consigliano a far anche sì che ciascun gruppo locale di popolazione sopporti esso esclusivamente le spese di quei servizi pubblici, i quali, per quanto siano ugualmente disimpegnati su tutto il territorio, nonostante importano in ciascuna località una spesa diversa a seconda delle condizioni fisiche, demografiche, morali, economiche, sociali, proprie di ciascuna località.

Perciò alla spesa che tali servizi importano in ciascuna località dovrà provvedersi esclusivamente con imposte, che gravino sulla località stessa ed esclusivamente su di essa.

Si comprende che di ricorrere a tale mezzo vi è tanto

maggior bisogno quanto più la diversità della spesa che ciascun servizio pubblico importa è influenzata dalle condizioni fisiche, demografiche, morali e sociali di ciascuna località.

Evidentemente, quando la diversità della spesa per un servizio pubblico dipende principalmente dalla disparità delle condizioni fisiche delle singole località, siccome quest'ultima è ineliminabile, è maggiore il bisogno di ottemperare al principio in esame invece di far sì che ciascuna località concorra, con una quota proporzionale alla sua ricchezza, alla spesa complessiva che si fa per attendere al servizio in questione su tutto il territorio dello Stato.

Viceversa, quando unica causa della diversità della spesa sia la varia ricchezza delle singole località, di guisa che il servizio importa in ciascuna di esse una spesa tanto maggiore quanto più ricca è ognuna di esse, l'equilibrio si stabilisce naturalmente, dappoichè anche il prodotto delle imposte è maggiore nelle località più ricche.

Ciò può dirsi anche per le cause demografiche, quando siano esse a determinare la diversità della spesa, che un determinato servizio pubblico importa nelle singole località, dappoichè a parità di ricchezza le imposte danno un prodotto maggiore nelle località ove la popolazione è più numerosa.

Le cause morali possono anch'esse avere grande influenza nella diversità della spesa, che un servizio pubblico importa nelle diverse località. Esempi tipici sono quelli del mantenimento della pubblica sicurezza, delle carceri, ecc. Ma ormai nella società moderna le condizioni morali dei vari gruppi locali di popolazione in uno Stato tendono a pareggiarsi.

Restano adunque le condizioni fisiche delle singole località come causa ineliminabile della diversità della spesa, che determinati servizi pubblici importano in ciascuna di esse e quindi è principalmente per tali servizi pubblici che deve farsi sì che ciascuna località sopporti essa, ed essa esclusivamente, la spesa che in essa importano tali pubblici servizi.

103. Questo scopo lo si raggiunge in modo del tutto analogo a quello, cui si è visto doversi far ricorso nel caso di servizi pubblici i quali interessano in modo diretto solo una classe sociale o solo un gruppo locale di popolazione; vale a dire con lo stabilire imposte tali che si possa facilmente scorgere il prodotto che esse danno in ciascuna località, ed il cui saggio possa impunemente essere variato nelle singole località, per modo che mediante le imposte stesse si possano ottenere risorse sufficienti a far fronte alle spese che i servizi pubblici in questione importano nelle località stesse.

Per ciò apparisce evidente che le imposte, alle quali in tal caso può ricorrersi, debbono presentare questi due caratteri:

1.° percezione dell'imposta nella località che effettivamente la sopporta;

2.° possibilità di variare l'aliquota dell'imposta nelle varie località.

Così le imposte di fabbricazione non rispondono nè all'una nè all'altra di queste condizioni: in quanto esse vengono percepite non nei luoghi in cui le merci, che vi sono soggette, sono consumate, su cui perciò ricade l'onere tributario, ma invece nei luoghi in cui le merci stesse vengono fabbricate. Viceversa l'imposta sul tabacco percepita per

mezzo del monopolio della fabbricazione e della vendita presenta la prima delle condizioni suaccennate, in quanto è facile accertare il consumo di ciascuna località e quindi il carico tributario che su di essa viene a gravare, ma non presenta però l'altra condizione di permettere la variazione della misura dell'imposta da luogo a luogo.

Per altro non soltanto le imposte dirette presentano congiuntamente i due caratteri suaccennati, che cioè l'imposta si percepisca nella località che effettivamente la sopporta e che sia possibile attuare l'imposta con aliquote diverse nelle varie località dello stesso Stato.

Ciò è possibile anche per le tasse, per quanto in una certa misura la diversa misura della tassa da luogo a luogo possa determinare i cittadini ad andare ad usufruire del servizio pubblico nella località in cui la tassa è meno alta, quando la natura del servizio pubblico lo consenta. Ed in genere è anche possibile per alcune imposte che colpiscono la circolazione, o il consumo della ricchezza. Tale è il caso, per esempio, del dazio consumo percepito sulle merci che s'importano nei centri agglomerati di popolazione e percepito all'atto dell'introduzione.

La difficoltà di istituire imposte, le quali presentino contemporaneamente ambedue i caratteri suaccennati, fa sì che si ricorra non solo ad imposte che li presentano ambedue, ma anche ad imposte le quali presentano soltanto il primo, vale a dire quello di essere percepite nel luogo, che effettivamente le sopporta. In tal caso si può dire che col prodotto di queste ultime imposte si provvede a quel minimo di spese che i servizi pubblici in questione presentano in tutte le località: e

alla parte variabile di tale spesa si provvede con le imposte, le quali, presentando ambedue i caratteri in discorso, permettono di raggiungere lo scopo di far ricadere esclusivamente sulla località le conseguenze finanziarie della variabilità della spesa di quei servizi pubblici.

IV) — Mezzi complementari di attuazione.

104. Si comprende agevolmente come l'attuazione di tali mezzi, diretti a far ricadere le spese di un servizio pubblico sulla classe sociale o sul gruppo locale di popolazione che direttamente ne profittano ed a far sì che ciascuna località sopporti le conseguenze finanziarie della variabilità della spesa di quei servizi pubblici, nel cui costo influiscono le diverse condizioni fisiche, demografiche, morali, economiche e sociali di ciascuna località, può aver bisogno di essere convenientemente completata con opportuni provvedimenti.

1.° L'attuazione di tali mezzi può rimanere soltanto un fatto esplicantesi nei rapporti fra la pubblica amministrazione e gl'interessati, senza influenzare menomamente i rapporti fra la pubblica amministrazione ed i terzi. In tal caso si ha una specializzazione meramente contabile nel bilancio dello Stato fra la spesa che il servizio pubblico in questione occasiona e tutte le altre spese e fra le entrate istituite per sopperire a tale spesa e tutte le altre entrate.

2.° Viceversa può l'attuazione dei mezzi, di cui finora si è discorso, avvenire con tali modalità da influenzare i rapporti fra la pubblica amministra-

zione ed i terzi. Ciò ha luogo in due modi ben diversi:

A) Quando a determinati pubblici funzionarî o ad uno o più concessionarî viene imposto di attendere al pubblico servizio in questione e viene loro contemporaneamente accordato il diritto di riscuotere dagl'interessati i contributi stabiliti. Era questo un sistema assai in uso nei tempi passati ed oggi quasi completamente abbandonato, tanto che non resta più che per il servizio notarile. La scienza nostra lo sconsiglia ormai! perchè dà luogo a troppo intense disparità di trattamento fra i vari funzionari, dei quali, quelli nei centri maggiori lucrano eccessivamente, mentre quelli che al servizio attendono nei centri minori ottengono compensi assolutamente insufficienti.

B) Quando viene istituita apposita persona giuridica di diritto pubblico, alla quale si assegna il compito di attendere ai servizi pubblici in questione ed il diritto di percepire dagl'interessati appositi contributi nella misura che è necessaria per sopperire alle spese relative a quei servizî.

1) *Distinzione meramente contabile.*

105. Eliminato quasi completamente, come già è stato detto, il sistema di fare dei funzionarî quasi degl'intraprenditori del pubblico servizio, di guisa che essi debbano a loro rischio e pericolo sopportarne la spesa e far proprî i contributi imposti sugl'interessati, non restano che gli altri due sistemi: quello per cui ha luogo una distinzione meramente contabile delle entrate e delle spese relative a ciascuno dei servizi pubblici in questione

l'altro per cui vengono istituiti appositi enti pubblici, soggetti di diritti privati e pubblici e precipuamente di quelli, per cui essi possono e debbono attendere a determinati servizî e riscuotere i contributi imposti sugli interessati nella misura necessaria per coprire le spese relative.

Il fatto che il servizio pubblico, riguardo al quale deve provvedersi, presenta o meno determinati caratteri, impone l'adozione piuttosto del primo che dell'altro sistema, la scelta tra i quali pertanto non è menomamente arbitraria.

Se si tratta di un solo servizio pubblico, per attendere al quale occorre una capacità tecnica poco comune, mentre già la pubblica amministrazione possiede nel luogo in cui al servizio pubblico deve attendersi dei funzionarî forniti di tale capacità tecnica, i quali attendono a servizi analoghi, sembra più utile e più rispondente al postulato edonistico ricorrere al primo e più semplice sistema, per cui non si crea alcun nuovo ente pubblico, ma l'ente già esistente e precisamente quello, da cui dipendono i funzionari tecnici, assume esso stesso, coll'aiuto di costoro, il compito di attendere al servizio pubblico in questione e di riscuotere dagl'interessati i contributi nella misura necessaria per sopperire alla spesa relativa. Tanto più che in tal caso, mentre si risparmia la spesa per creare e mantenere un nuovo organismo amministrativo, d'altra parte, trattandosi di un solo servizio, non si va incontro a grandi complicazioni di contabilità. Tale per esempio è il caso delle opere di difesa contro i corsi d'acqua e di quelle di bonifica, 'guardo alle quali si attua il sistema di farne ri-
ere la spesa sugl'interessati meglio che con l'i-
ire appositi enti — i consorzi — coll'affidarle

agli enti locali autarchici — comuni e provincie — dando loro il diritto di imporre sugl'interessati appositi contributi di miglioria.

2) *Dicentramento locale ed istituzionale* (1).

106. Invece alla istituzione di appositi enti pubblici è giocoforza ricorrere, quando non si verificano le condizioni suaccennate, sia perchè non si tratta di un solo servizio pubblico, sia perchè non preesiste un'organizzazione amministrativa, in cui concorra la capacità tecnica necessaria per attendere a quei servizi pubblici. Mancherebbe la ragione dell'economia della spesa: si avrebbero complicazioni contabili, decifrabili solo dietro sforzi penosi ed in molti casi mancherebbe anche la possibilità di affidare la direzione del servizio pubblico a funzionari, i quali fossero più facilmente in grado di proporzionare alle condizioni di fatto del momento la natura dei mezzi ai quali far ricorso per attendere al servizio pubblico, l'intensità con cui attendervi ed in alcuni casi, nei quali è possibile, anche se attendere o meno ad un determinato ramo del servizio.

È pertanto evidente come l'istituzione di appositi enti pubblici costituisce il mezzo più perfetto e più completo per ottemperare ai due principî di far ricadere la spesa di un servizio pubblico solo sulla classe sociale o sul gruppo locale di popolazione, che direttamente ne profittano, e di far sì

(1) Per la teoria giuridica vedi Romano, op. cit., pagine 281-285.

che ciascuna località sopporti le conseguenze finanziarie della diversità di spesa, che certi servizi pubblici presentano a causa della multiforme varietà delle condizioni fisiche, demografiche, morali, sociali ed economiche di ciascuna delle località stesse.

107. Naturalmente gli enti pubblici, che a tale scopo possono istituirsi, variano grandemente per gli elementi su cui si basano, per quanto ciò non implichi anche delle diversità nella loro natura giuridica.

A) Abbiamo in primo luogo degli enti pubblici, i quali hanno, come tutti gli altri, quale presupposto della loro esistenza, la collettività, il complesso degl'individui, i quali dalla loro azione traggono giovamento, ma però questi individui sono in una condizione tanto discreta, tanto incessantemente mobile e variabile, che non riesce possibile elevare alla dignità di rapporto giuridico quello intercedente tra costoro e l'ente. Sopratutto non è possibile stabilire un rapporto giuridico permanente tra costoro e l'ente, appunto per l'eccessiva variabilità e mobilità del complesso degl'individui che dal servizio pubblico affidato all'ente traggono giovamento.

Il caso, di cui ora discorriamo, è precisamente lo stesso di cui si parlò quando si disse esistere dei servizi pubblici, che interessano sì individui o singole classi sociali, ma manca la possibilità di ricorrere ad imposte, invece od oltre che a tasse, per raggiungere lo scopo di far ricadere le spese del servizio pubblico sui direttamente interessati.

Questo è il caso in Italia del *Fondo per l'emigrazione* istituito con la legge 31 gennaio 1901.

Esso indubbiamente costituisce un ente pubblico, cui è affidato il compito d'esercitare la sorveglianza e la tutela sull'emigrazione e di provvedere alle spese relative principalmente mediante il prodotto della tassa, cui ciascun emigrante viene sottoposto. Ma appunto per lo stato discreto della classe sociale cui in modo diretto tale servizio pubblico profitta, non è stato possibile prendere per base il rapporto di fatto tra i suoi componenti e l'ente se non per coglierne un momento saliente, quello in cui l'individuo usufruisce *uti singulus* del servizio ed assoggettarlo al pagamento di una tassa.

108. Analogo al caso or rammentato è quello dell'istituzione di enti pubblici, i quali provvedono a servizi pubblici, che, al contrario di quelli testè rammentati, interessano in modo diretto indistintamente tutta la popolazione, ma viceversa, nella stessa guisa di quelli di cui testè si è discorso, sono tali che di essi il cittadino usufruisce *uti singulus*, di guisa che alla spesa relativa si provvede coll'imporre al cittadino un sacrificio nel momento ed in quanto usufruisce *uti singulus* del servizio.

Anche in tal caso talvolta si provvede coll'istituire appositi enti pubblici, il cui presupposto di fatto è il complesso dei cittadini, i quali possono aver bisogno di usufruire *uti singuli* del servizio pubblico affidato all'ente. Tale è il caso in Italia della Cassa Depositi e Prestiti, in quanto attende al servizio dei depositi giudiziarî. Essa si mantiene mediante i sacrifizi imposti ai cittadini, che hanno bisogno di usufruire *uti singuli* di tale servizio, sacrifizi consistenti nella minore misura degl'interessi, corrisposti sui loro depositi.

Ma in tali casi la ragione che determina l'ist-

tuzione o meno di appositi enti pubblici non è lo stato discreto del complesso degl'individui, i quali possono aver bisogno di usufruire *uti singuli* del servizio pubblico: chè, trattandosi appunto di servizi pubblici, di cui i cittadini possono usufruire *uti singuli*, tale stato discreto si verifica sempre.

Il fatto che determina l'istituzione di appositi enti pubblici è la natura delle operazioni in cui si scompone il lavoro necessario per attendere al servizio pubblico e la responsabilità civile cui va incontro chi attende al servizio. Se per compiere il lavoro è necessaria un'*associazione complessa* del lavoro, non una mera *associazione semplice*, se in altre parole la divisione organica del lavoro prevale sulla semplice divisione meccanica, allora è evidentemente necessario centralizzare il servizio pubblico. E se contemporaneamente la gestione del servizio pubblico impegna verso coloro che ne usufruiscono la responsabilità civile della pubblica amministrazione, è consigliabile l'istituzione di apposito ente pubblico, ciò che appunto si verifica nel servizio dei depositi giudiziarî, per attendere al quale fu prudente consiglio istituire la Cassa Depositi e Prestiti.

109. È poi da notare come anche nel caso di un servizio pubblico, al quale non si provveda con imposte o col prodotto di prestazioni, cui si astringano i cittadini, che usufruiscano *uti singuli* del servizio stesso, ma sibbene con le rendite di determinati cespiti di carattere patrimoniale, ha luogo la formazione di appositi enti pubblici, che con coloro, ai quali il servizio direttamente reca vantaggio, si trovano nello stesso rapporto testè esaminato. Vale a dire coloro cui il servizio pubblico reca giovamento sono in una condizione tanto di-

screta, tanto incessantemente mobile e variabile, che non riesce possibile elevare alla dignità di rapporto giuridico permanente quello intercedente fra costoro e l'ente. Si può solo cogliere qualche momento più saliente del rapporto di fatto fra costoro e l'ente e costituirne il sostrato di un rapporto giuridico; ma costituire un rapporto giuridico permanente non è possibile. Tale è il caso delle istituzioni pubbliche di beneficenza: degli enti pubblici d'istruzione e di educazione, ecc.

110. B) Vi sono enti pubblici, riguardo ai quali il complesso degl'individui, che traggono giovamento dalla loro azione, costituiscono un gruppo ben definito di cui è facile accertare i componenti colla scorta di un criterio estrinseco ed empirico, che però non è mai da solo quello del risiedere o dell'avere interessi in una determinata località. Sono gli enti che altra volta ho chiamati di *dicentramento istituzionale*, come le Camere di commercio, i Consorzi per opere di bonifica e di arginatura, ecc.

In tali casi non ci si trova di fronte all'impossibilità d'identificare gl'individui appartenenti alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione, cui il servizio pubblico al quale l'ente attende direttamente profitta. Per i bisogni pratici il diritto positivo adotterà talvolta un criterio grossolano ed empirico, il quale nondimeno deve rispondere in modo abbastanza esatto alla realtà.

Per altro questo criterio non può mai essere esclusivamente quello di appartenere, per risiedervi o per avervi interesse, ad una determinata località, per quanto questo sia bene spesso criterio concorrente. Non può essere però criterio esclusivo, perchè, se il presupposto dell'ipotesi che stiar

esaminando si è che gli enti attendano a servizi pubblici, i quali interessano in modo diretto solo una classe sociale, evidentemente non basta il criterio della residenza in una determinata località o quello di avervi interessi per determinare se singoli individui appartengono ad una classe sociale.

Può però essere criterio concorrente in quanto se il bisogno, come molto spesso avviene, vieta di costituire un ente unico, il quale provveda a questo servizio in tutto il territorio dello Stato, ma costringe invece a moltiplicare il numero di tali enti e ad assegnare a ciascuno di essi il compito di attendere al servizio pubblico in una parte limitata del territorio, la determinazione del complesso d'individui, i quali, per ritrarre diretto giovamento dalla sua azione, costituiscono il presupposto dell'ente, avverrà in base ad un doppio criterio: quello per cui si determina la loro appartenenza alla classe sociale e l'altro per cui si determina la loro appartenenza ad una località.

Il carattere di stabilità e di concretezza, che ha, nell'ipotesi che ora stiamo esaminando, il rapporto di fatto intercedente fra l'ente e gl'individui, che dalla sua azione traggono giovamento, permette di farne scaturire più numerose e più importanti conseguenze giuridiche: vale a dire di assoggettare gl'individui, i quali formano il presupposto di fatto dell'ente, ad imposte a profitto dell'ente stesso, perchè questo, col prodotto delle medesime, possa provvedere alla spesa, che il servizio pubblico occasiona; ed in secondo luogo di far concorrere più o meno largamente, quando ne sia il caso, tali individui all'amministrazione dell'ente.

111. C) V'ha infine una terza categoria di enti pubblici, ed è precisamente quella con la quale si

provvede a che su ciascuna località ricadano le conseguenze finanziarie della diversità della spesa che certi servizi pubblici importano in conseguenza della multiforme varietà delle condizioni fisiche, demografiche, morali, economiche e sociali di ciascuna località.

Riguardo a tali enti è anche più facile di accertare nei casi singoli l'appartenenza al complesso d'individui, i quali formano il presupposto di fatto di ciascuno di tali enti; perchè in base ad un solo criterio, e per di più semplicissimo, si compie tale giudizio. È il criterio della residenza, o quello di avere stabili interessi in una località.

Essendo tanto più stabile il rapporto di fatto fra gli enti e gl'individui, anche più facile riesce profittare di esso per farne scaturire importanti conseguenze giuridiche che sono quelle testè rammentate di far concorrere gl'individui che profittano dell'azione dell'ente alla sua amministrazione e di colpirli con imposte provvedendo così alle spese, che occasionano i servizi pubblici, ai quali l'ente attende.

Tali enti esistono in tutti gli Stati civili: sono quelli che vanno sotto il nome di enti di decentramento locale o territoriale: Comuni, Provincie, Regioni, ecc.

Questi enti hanno un carattere esteriore per cui si distinguono agevolmente dagli enti della categoria antecedente. Esistono egualmente su tutto il territorio dello Stato, e il complesso degl'individui che ne formano il presupposto, per essere direttamente interessati all'azione che l'ente spiega, appartengono a tutte le classi sociali; essi si distinguono dagli altri cittadini per il fatto dell'appartenenza alla località in cui l'ente esercita la prestazione.

Inoltre quasi sempre questi enti attendono non ad un solo, ma a molteplici servizi pubblici, appunto perchè la loro ragion d'essere non è data dal fatto che essi attendano ad un servizio pubblico, del quale profitta direttamente solo una classe sociale o un gruppo locale di popolazione, ma sibbene dal fatto che essi attendono a servizi i quali importano una spesa diversa nelle singole località in conseguenza della multiforme varietà delle condizioni fisiche, demografiche, morali, economiche e sociali delle località stesse.

112. Appunto per questo sembrerebbe che il criterio, in base a cui determinare la circoscrizione territoriale dell'ente, dovrebbe essere quello dell'identità di tali condizioni. Fin dove si trovasse tale identità, dovrebbe estendersi il territorio sul quale l'ente avrebbe da esercitare la propria azione: dove invece tali condizioni cominciassero a cambiare ivi dovrebbe avvenire la delimitazione dei territori e quindi dei due enti.

Ma necessità pratiche importano di contemperare con altri il criterio, che pur forma la ragion d'esser di tali enti e cioè la diversità delle condizioni fisiche, demografiche, morali, economiche e sociali delle singole località.

α) In primo luogo, applicandolo in tutta la sua rigidezza, dovrebbe tenersi conto di differenze anche lievi di tali condizioni, che invece non meritano alcun riguardo.

β) In secondo luogo, il tener conto esclusivamente di tali differenze importerebbe la costituzione di enti di troppo varia grandezza, or troppo piccoli, or troppo grandi.

γ) Inoltre, volendo tener conto di tutte le differenze, anche delle più lievi di tali condizioni, si

costituirebbero enti troppo piccoli, i quali non avrebbero la potenzialità sufficiente per attendere bene ai servizi pubblici, dei quali dovrebbero essere incaricati. Perchè, se è vero che la ristrettezza del territorio restringe anche una parte della spesa, che certi servizi pubblici importano, se per esempio è vero che quanto più ristretto è il territorio e più scarsa la popolazione, vi sarà un minor numero di strade e di scuole da mantenere, è vero anche che le cosidette spese generali per un servizio pubblico o per una serie di servizi pubblici non variano in misura esattamente proporzionale all'estensione del servizio stesso. Da ciò l'impotenza finanziaria degli enti con territorio troppo ristretto ad attendere bene ai servizi pubblici: da ciò in conseguenza un limite al criterio della diversità delle condizioni fisiche, demografiche, morali, economiche e sociali delle singole località per la determinazione delle circoscrizioni territoriali di tali enti.

δ) Havvi poi un'altra ragione la quale impedisce di seguire esclusivamente il criterio della diversità di tali condizioni. Enti pubblici di dicentramento locale o territoriale esistono da secoli in tutti gli Stati civili e da secoli hanno di regola conservato senza mutamenti la loro circoscrizione territoriale. Riformare tali circoscrizioni, per seguire esclusivamente il criterio della diversità delle condizioni locali, spezzerebbe comunanze d'interessi, ormai fortemente sentite per inveterata abitudine, per sostituirvene altre, forse più rispondenti alla realtà dei fatti, ma certo meno sentite.

ε) D'altra parte, come già è stato accennato, è utile, anzi necessario, far concorrere il complesso d'individui, il quale forma il presupposto di fatto

tali enti, all'amministrazione degli enti stessi. Ora è dimostrato che le condizioni sociali di ciascun gruppo di popolazione influiscono enormemente sulla natura e sull'efficienza del concorso, che a tale scopo i cittadini possono dare. È stato notato che mentre negli Stati del Nord degli Stati Uniti d'America l'ente locale più importante era il *town* — villaggio, — invece in quelli del Sud l'ente locale più importante era la contea — la nostra provincia. Questa differenza si è fatta giustamente risalire alla diversità della costituzione sociale nelle due categorie di Stati. In quelli del Nord predominava una certa uguaglianza di condizioni intellettuali, morali e specialmente economiche: da ciò la necessità di gestire gli affari pubblici in un luogo vicino alla propria residenza; da ciò un più numeroso concorso di cittadini per tal gestione: onde l'ente locale più importante era il *town*, il villaggio. Negli Stati del Sud invece la costituzione sociale era completamente diversa; dominava l'economia a schiavi; esistevano grandi proprietari e la rimanente popolazione libera era in certo qual modo alla dipendenza morale ed economica di costoro. Mancavano perciò gli elementi per allargare l'azione dell'ente pubblico *town*: se molti servizi pubblici ad esso si fossero affidati non si avrebbe avuto in fatto che il feudalismo dei grandi proprietari. Onde l'accentramento della maggior parte dei servizii pubblici nella contea, amministrata collettivamente dai grandi proprietari.

113. Egli è per questo che la circoscrizione degli enti pubblici di dicentramento locale o territoriale finisce ai tempi nostri con l'essere la risultante di tutte queste cause.

V'influisce la tradizione del passato, dal quale

abbiamo ereditato enti della più diversa natura e della più varia circoscrizione. Nelle provincie dell'alta Italia per esempio quasi ogni gruppo agglomerato di popolazione costituisce un ente pubblico, il comune, di guisa che questi sono numerosissimi. Nell'Italia meridionale anche quasi ogni gruppo agglomerato di popolazione costituisce un comune, ma però i comuni sono grandi, perchè la popolazione vive agglomerata in grossi borghi rurali. In molti luoghi, specialmente in Toscana, troviamo comuni costituiti da numerose frazioni, vale a dire da numerosi gruppi di popolazione, distanti l'uno dall'altro.

V'influisce la ricchezza in intelligenza ed in cultura della popolazione, perchè, dato il sistema di amministrazione autarchica, necessario per tali enti, nella circoscrizione di ciascuno di essi deve esistere un sufficiente numero di individui capaci di amministrarlo.

V'influisce la moltiplicazione dei pubblici servizii e la maggiore intensità, con cui ad essi si deve attendere, per determinare un allargamento della circoscrizione di tali enti in guisa che essi abbiano una potenzialità economica sufficiente per sopportare le così dette spese generali dei servizi pubblici, ai quali attendono.

V'influisce infine quello che resta sempre il criterio dominante, del quale gli altri non sono che criteri limitatori e cioè la diversità delle condizioni fisiche, demografiche, morali, economiche e sociali delle singole località.

114. Perciò in tutti gli Stati civili domina la tendenza non di abolire, ma di sminuire importanza agli enti di tal fatta con circoscrizione troppo stretta. Non abolire, ma sminuire importanza

chè se è facile distruggere organismi amministrativi, non è, come abbiamo già detto, altrettanto facile crearne di nuovi. Un organismo amministrativo invero non s'improvvisa, ma è frutto di lavoro lento e paziente, di lunga e savia preparazione.

Non abolizione perciò, ma sovrapposizione sugli enti troppo piccoli di enti a più grande circoscrizione, e pertanto economicamente più potenti ed in grado di sopportare le spese generali necessarie per il buon andamento di servizi pubblici.

In Russia al *mir*, costituito da un solo gruppo agglomerato di popolazione, si sovrappone il *volost*, ente a circoscrizione un po' meno ampia di quella del nostro mandamento. In Germania sulle *Gemeinden*, pure costituite da un solo gruppo locale di popolazione, malgrado la varietà delle legislazioni, si sovrappone l'*Amtsbezirk*, ente a circoscrizione tanto ampia, quanto quella del nostro mandamento rurale. In Inghilterra alle *parrocchie*, le quali anche esse sono costituite da un solo gruppo locale di popolazione, si sovrappongono i distretti, prima diversi per i varî servizi pubblici, delle strade, della sanità, dei poveri, ma recentemente unificati.

Anche in Italia è dato scorgere l'accentuarsi di questa tendenza, con la istituzione di consorzi di comuni, i quali in determinati casi possono anche essere obbligatorî. Ma questo, a nostro avviso, non costituisce che uno stadio intermedio, così come uno stadio intermedio costituì in Inghilterra la molteplicità dei distretti per i varî servizi pubblici su rammentati. Si comprende agevolmente la enorme complicazione e la conseguente maggiore spesa derivante dalla molteplicità degli organismi ammini-

strativi, onde non è audace prevedere che anche in Italia, in tempo non lontano, dal sistema dei consorzi di comuni si passerà alla creazione su tutto il territorio di enti pubblici con circoscrizione non più ampia del mandamento, che si sovrapporranno ai comuni per attendere a molti dei servizi pubblici, ai quali questi attualmente attendono.

115. Le stesse ragioni determinano la conservazione e l'istituzione di enti locali a circoscrizione molto più vasta, la provincia e la regione.

Vero è che anche altre ragioni, di ordine completamente diverso, delle quali si parlerà a suo tempo, concorrono all'uopo, ma in quanto a tali enti venga assegnato il compito di attendere a determinati servizi pubblici è l'entità delle così dette spese generali che tali servizi pubblici occasionano che determina l'impossibilità di affidarli ad enti locali con men vasta circoscrizione. Da ciò adunque la necessità di costituire enti locali di circoscrizione più vasta, come la provincia e la regione, se si vuole ottemperare al criterio di far ricadere su ciascuna località le conseguenze finanziarie della diversità delle spese per certi servizi pubblici, causata dalla multiforme varietà delle condizioni fisiche, demografiche, morali, economiche e sociali delle singole località.

Tale è il caso del servizio del ricovero dei mentecatti poveri, nel quale le spese generali diverrebbero incomportabili, se vi si dovesse provvedere con una quantità di piccoli stabilimenti.

Però è da notare che bene scarso è il numero di tali servizi, anche perchè parte di quei servizi pubblici, a cui in molti Stati attendono provincie e regioni, interessano direttamente solo una classe sociale e quindi riguardo ad essi dovrebbero ' tuirsi enti di dicentramento istituzionale.

D'altra parte, essendo scarsissimo il numero dei servizi pubblici ai quali dovrebbero attendere provincie e regioni, si potrebbe provvedervi mediante consorzi costituiti fra i minori enti locali, giacchè non s'andrebbe incontro all'inconveniente di moltiplicare enti ed organismi amministrativi.

Ma, come già si è accennato, vi sono altre ragioni di ordine completamente diverso, delle quali si discorrerà a luogo opportuno, che rendono utile e fors'anco necessaria la costituzione di tali enti di dicentramento locale a circoscrizione molto vasta, quali la provincia e la regione.

116. La costituzione di tali enti di dicentramento locale ed istituzionale presenta peraltro un inconveniente di non lieve momento, che è tanto più grave quanto più ristretta è la circoscrizione territoriale assegnata a tali enti.

Spesso gli enti di tal fatta sono costretti a sostenere spese straordinarie per attendere convenientemente ai servizi pubblici loro affidati. Queste spese, che sono veramente straordinarie, quando i servizi pubblici sono affidati agli enti locali, viceversa non avrebbero più tal carattere se ai servizi stessi attendesse direttamente lo Stato. Si prenda per es. il servizio della costruzione di nuove strade: se vi attendono i comuni, la costruzione di una nuova strada costituirà per il comune interessato veramente una spesa straordinaria: se viceversa vi provvede direttamente lo Stato, l'ampliamento della rete stradale costituirà una spesa ordinaria.

Ciò importa come differenza che lo Stato può e deve provvedere a tali spese ordinarie con le entrate ordinarie, mentre ciascun comune sarà impotente a provvedervi in tal guisa e dovrà pertanto

ricorrere ad entrate straordinarie. Ma nella impossibilità di stabilire imposte straordinarie, ricorrerà o ad alienazioni di beni patrimoniali, o al credito. Ciò importerà in definitiva un maggior onere a carico dei cittadini, perchè oltre alla somma necessaria dovranno pagare anche gl'interessi sulla somma mutuata. Spesso le finanze degli enti locali si oberano al punto per i gravi debiti contratti che è necessario autorizzarli a riduzioni e riscatti dei debiti stessi. All'uopo provvidero in Italia la legge 17 maggio 1900 ed il R. D. 24 dicembre 1900.

Ma, a condizione che si adottino provvedimenti valevoli per davvero ad impedire il ripetersi del male, gli effetti di questo devonsi eliminare con un provvedimento più radicale, anche per far sì che gli enti locali possano mettersi sulla retta via senza essere paralizzati dalle conseguenze degli errori del passato. Tale provvedimento radicale, di cui la storia offre qualche esempio, è il passaggio a carico dello Stato dei debiti comunali e provinciali.

A due modi poi si suole ricorrere per impedire l'indebitamento degli enti locali, oltre i limiti consentiti dai sani criteri amministrativi, e cioè o si facilita agli enti locali il ricorso al credito, o si concedono loro sussidî e concorsi per determinate spese di grave entità e di particolare utilità.

A) Questo secondo modo di rimediare all'inconveniente or lamentato non è commendevole. Esso è organicamente impotente a rimediarvi, in quanto una parte, e spesso non lieve, della spesa resta a carico degli enti locali; di più dà luogo a sperequazioni rilevanti e mentre sacrifica intensamente l'erario dello Stato non aiuta a sufficienza gli enti locali. Più efficace sarebbe a nostro avviso il

stema che lo Stato anticipasse agli enti locali tutte le somme necessarie per eseguire tali spese, facendosene da essi rimborsare senza interessi in un numero nè troppo breve nè troppo lungo di annualità.

117. B) L'altro sistema di facilitare il ricorso al credito agli enti locali costituisce un efficace rimedio contro l'inconveniente su lamentato solo quando si tratti di spese tali che gl'interessi, che l'ente locale dovrà pagare sulla somma mutuata, saranno pareggiati da un'economia o da maggiori entrate che in conseguenza della spesa stessa l'ente andrà a fare. Solo in questi casi invero il ricorrere al credito non raddoppia il carico ricadente sui cittadini in seguito all'esecuzione della spesa. Così per es. se un comune è costretto a fittare delle case dei privati per collocarvi le scuole elementari, gl'interessi di un mutuo fatto per la costruzione di uno o più edifici scolastici saranno compensati dall'economia per la cessazione del pagamento degli estagli ai proprietari delle case precedentemente tenute in fitto. Se un comune fa un mutuo per costruire una rete tramviaria, gl'interessi sul mutuo potranno essere pagati con i prodotti netti dell'esercizio.

Ciò, è evidente, sarà tanto più facile ad ottenere quanto più facile e meno oneroso sarà reso agli enti locali il ricorso al credito.

Il mezzo per ottenere tale scopo è generalmente quello di costituire un istituto di credito intermediario fra i mutuanti e gli enti locali mutuatari. I mutuanti non prestano ai singoli enti locali, ma sibbene all'istituto intermediario: la massa dei crediti vantati da questo contro gli enti locali mutuatari costituisce la garanzia comune ai creditori dell'istituto intermediario.

Trattandosi di prestiti a lunga scadenza naturalmente l'istituto intermediario non può procurarsi i mezzi necessari per fare i mutui se non mediante emissione di titoli (obbligazioni, cartelle) negoziabili in Borsa. Fare tali operazioni con depositi a risparmio non è prudente, in quanto un ritiro improvviso dei depositi può mettere a mal partito l'istituto intermediario. Non ostante possono farsi tali operazioni anche da istituti che ricevono depositi, quando si tratta di depositi, che le parti non possono liberamente ritirare. Tale era il caso della Cassa Depositi e Prestiti, la quale, finchè non furono istituite le casse di risparmio postali, faceva tali operazioni con i depositi giudiziari. Ora in forza della legge 17 maggio 1900 la Cassa Depositi e Prestiti è stata autorizzata anche all'emissione di cartelle.

L'istituto intermediario può poi essere un ente pubblico, come in Italia, o un ente privato, concessionario di un pubblico servizio come è in Francia il *Credit Foncier*; tale funzione può peraltro essere anche lasciata all'iniziativa privata, o libera, o sorvegliata più o meno strettamente dalla P. A.

CAPITOLO IV.

I MODI ECCEZIONALI DI ORGANIZZARE LA GESTIONE DEI SERVIZII AMMINISTRATIVI

Sommario. — 118. I varî modi di organizzazione.

118. Nel capitolo II si è visto quale importanza ha la organizzazione della gestione dei varî servizi amministrativi e di tal fondamentale questione dobbiamo ora partitamente occuparci. Tanto più che avendo visto nel capo I i casi, in cui la P. A. è chiamata ad intervenire per il raggiungimento dei varî fini che lo Stato si propone, i modi con cui nei varî casi interviene e le difficoltà tecniche che il suo intervento presenta; avendo visto nel cap. III i criteri in base ai quali debbono ripartirsi le spese che nei varî casi l'intervento della P. A. occasiona; ci rimane ora a vedere come viene organizzata la gestione dei diversi servizî amministrativi e quali particolari modi di organizzazione determina l'esistenza delle varie difficoltà tecniche, che abbiamo riscontrato esistere nell'attività amministrativa.

Tre modi fondamentali vi sono di organizzare la gestione dei servizî amministrativi:

I) obbligare tutti i cittadini, o singole categorie di essi a compiere le operazioni necessarie per la gestione di un servizio amministrativo;

II) concedere ad uno o più cittadini, che volontariamente l'assumano, il compito di attendere a loro rischio e pericolo, ad un determinato servizio amministrativo;

III) che la P. A. gestisca per proprio conto un servizio amministrativo.

Di ciascuno di questi modi fondamentali di organizzare la gestione dei servizî amministrativi conviene parlare partitamente.

I. — Obbligo dei cittadini di compiere determinate operazioni necessarie per la gestione di un servizio amministrativo (1).

Sommario. — 119. Concetto. — 120. Casi in cui non è possibile fare ricorso a tale modo di organizzazione. — 121. Due categorie di casi, in cui vi si ricorre. — I) *Casi in cui si fa obbligo ai cittadini di compiere tutte le operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio amministrativo.* — 122 e 123. Casi in cui è utile farvi ricorso. — 124. Differenza col caso di prestazione di opere senza determinazione di compiti specifici. — 125. Esempi. — 126. Inconvenienti proprî di tale modo di organizzazione. — 127 Vantaggi. — II) *Casi in cui i cittadini devono attendere solo a parte delle operazioni necessarie per l'espletamento di un pubblico servizio.* — 128 e 129. Prima categoria di casi in cui è utile farvi ricorso. — 130. Seconda categoria di casi — 131. Delimitazione con altri casi, che non rientrano nel concetto di organizzazione di gestione di servizio pubblico.

---

(1) Per la teoria giuridica vedi Romano, op. cit. pagine 111-148. L'Autore per altro avverte che su qu[illegible] punto discorda molto dal Romano.

necessarie per l'espletamento del servizio amministrativo, di guisa che alla P. A., rimane il compito di eseguire le altre operazioni necessarie per espletarlo, oltre, ben s'intende, l'altro compito di vegliare, perchè i cittadini compiano quelle operazioni, il cui adempimento è stato loro imposto.

Dobbiamo esaminare partitamente queste due categorie di casi.

I. — Casi in cui si fa obbligo ai cittadini di compiere tutte le operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio amministrativo.

122. Perchè si possa far ricorso a questo modo di organizzare la gestione di un servizio amministrativo occorre che questo presenti i seguenti caratteri :

1.° che il contenuto dell'obbligazione di *facere* che ai cittadini si deve imporre possa essere definito con molta precisione in guisa che non possano sorgere dubbî nè su di esso, nè sulla identificazione di colui, sul quale incombe l'obbligazione. Se mancano tali caratteri, è evidente che non può ottenersi quella rapida e sicura attuazione delle sanzioni penali comminate contro gl'inadempienti, la quale costituisce la condizione *sine qua non*, perchè tale modo di organizzazione dia buoni risultati ;

2.° è poi utile che il cittadino, cui è fatto l'obbligo di compiere una delle operazioni necessarie per l'espletamento di un determinato servizio pubblico, abbia naturalmente un interesse particolare a

che al servizio pubblico si attenda e vi si attenda nel miglior modo possibile. Quando concorre tale circostanza, evidentemente due moventi agiscono sull'animo del cittadino per indurlo ad adempiere l'obbligazione, che gli viene imposta: e cioè il timore della pena comminata per il caso d'inadempienza e l'interesse, che naturalmente esso ha all'espletamento del servizio pubblico in questione. Se non v'ha tale interesse, si determinerà un continuo stato di lotta tra la P. A. ed il cittadino, perchè il buon andamento del servizio riposerà, in modo esclusivo, sull'applicazione rapida e severa delle pene contro gl'inadempienti;

3.° che l'onere derivante al cittadino dall'obbligazione impostagli di compiere una delle operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico non sia maggiore di quello, che su esso ricadrebbe se al servizio in questione attendesse direttamente la P. A. provvedendo alle spese relative con l'imporre ai cittadini novelle imposte. Se l'onere derivante al cittadino dall'adempimento dell'obbligo di compiere una delle operazioni necessarie per l'espletamento del servizio pubblico fosse maggiore, evidentemente il ricorrere nel caso a tale modo di organizzazione costituirebbe una violazione del postulato edonistico. Questo fatto, che sia maggiore l'onere derivante al cittadino dall'adempimento dell'obbligo fattogli di compiere una delle operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio determinato non si verifica:

123. *a*) quando il cittadino per i suoi privati bisogni deve compiere operazioni analoghe a quelle il cui adempimento gli viene imposto per la gestione del servizio pubblico in questione; per es le operazioni per la manutenzione di una str

comunale, quando la manutenzione stessa viene posta a carico dei proprietari frontisti;

β) quando il servizio pubblico è di tal fatta che i privati possono facilmente danneggiarlo. In tal caso, quando concorra nel cittadino, obbligato a compiere qualcheduna delle operazioni necessarie per l'espletamento del servizio stesso, l'agevolezza, sia per il luogo nel quale risiede, sia per altre cause, di sorvegliare a che non venga arrecato danno al servizio pubblico, si ottiene una più intensa e più oculata sorveglianza. Così per es. nel servizio dello spazzamento delle vie urbane: se ogni proprietario viene obbligato a tener pulita la via pubblica innanzi al proprio edificio, ciascuno di essi avrà interesse a sorvegliare perchè non si compiano quegli atti illeciti, che rendono più gravoso l'onere di attendere a tale servizio pubblico;

γ) quando il servizio pubblico è di tal fatta che è molto difficile impedire le frodi, che eventualmente possono commettersi nel compiere le operazioni necessarie per l'espletamento di un determinato servizio pubblico. Ed invero, quando si fa obbligo al cittadino di compiere tali operazioni ogni qual volta ve ne sia bisogno, esso avrà interesse a compierle nel miglior modo possibile, perchè altrimenti non froderebbe che sè stesso. Così se vien fatto l'obbligo ad ogni proprietario di lastricare e mantenere il tratto di strada sito innanzi alla sua proprietà, esso avrà interesse a compiere, o a far compiere tale lavoro a perfetta regola d'arte per non essere troppo presto costretto a nuove spese; invece riesce assai difficile impedire le frodi commesse in tali lavori da appaltatori, o da impiegati.

124. Da quanto finora è stato detto risulta evidente che tale modo di organizzare la gestione dei servizi amministrativi è ben distinto dall'altro caso, di cui a suo luogo sarà tenuto discorso (cap. V), nel quale la P. A. costringe i cittadini a prestare delle opere per l'espletamento di un servizio pubblico, ma per modo che è determinata solo la misura ed il genere della prestazione, non il compito specifico assegnato a ciascun cittadino.

Nel caso di cui ora è cenno non v'ha altra differenza con la gestione diretta se non nel modo in cui la P. A. si procura le forze fisiche ed intellettuali occorrenti per compiere le operazioni necessarie all'espletamento di un servizio amministrativo: coloro che prestano l'opera loro agiscono sotto la direzione e per conto della P. A. Tale è il caso in Italia delle prestazioni d'opere, cui sono tenuti i cittadini per la costruzione delle strade comunali obbligatorie.

Invece nel caso, di cui ora stiamo discorrendo, al cittadino viene imposto l'espletamento di un compito ben determinato, di guisa che su esso, e su esso esclusivamente, ricadono le conseguenze del modo in cui espleta tale compito.

Da ciò una serie di differenze tra i due casi, che presentano ciascuno caratteri speciali. Di quelli speciali del modo di organizzazione ora in esame abbiamo già tenuto discorso e si riassumono così:

α) determinazione del compito assegnato a ciascun cittadino;

β) minaccia di sanzioni penali e di esecuzione in danno in caso d'inadempimento;

γ) non all'universalità dei cittadini, ma ad un ristretto numero di essi vien fatto l'obbligo

adempiere il compito come sopra determinato e precisamente a coloro, che hanno naturalmente interesse più vivo a che si attenda al servizio pubblico, cui il compito in questione si riferisce;

δ) interesse del cittadino obbligato ad espletare bene il compito assegnatogli e ad impedire che altri rechi danno al servizio pubblico;

ε) analogia delle operazioni, il cui espletamento è imposto al cittadino, con quelle, cui esso deve attendere per soddisfare i propri bisogni.

125. Sarà bene illustrare con qualche esempio di possibile applicazione di tale modo di organizzare la gestione dei pubblici servizî la sua particolare natura ed i principî che lo governano. Ciò riuscirà tanto più utile in quanto in Italia non esistono che scarsissime applicazioni del modo di organizzazione in esame.

A questo modo di organizzazione si può far ricorso per il servizio di mantenimento delle strade intercomunali, specialmente quando ogni azienda rurale sia fornita di casa colonica, nella quale permanentemente abitino i contadini, che coltivano il fondo. In tal caso si può imporre ai proprietari frontisti della strada di mantenerne quel tratto fino alla linea mediana della strada stessa che fronteggia il proprio fondo, facendo poi obbligo a ciascuno dei proprietari non frontisti di fornire e portare sulla strada una certa quantità di brecciame. Così i coloni dei fondi latistanti alla strada possono, nelle ore libere, curare la manutenzione: essi hanno anche interesse ad impedire che non si usi della strada in modo da danneggiarla e perciò, anche perchè ne hanno l'agio, eserciteranno un'efficace sorveglianza. Però la manutenzione delle

opere d'arte, come ponti, viadotti, ecc., non può affidarsi ai frontisti, sia perchè non si avrebbe eguaglianza di carichi fra di essi, sia perchè per la manutenzione delle opere d'arte occorre una capacità tecnica speciale, che non è facile procurarsi.

Con le stesse modalità e con gli stessi vantaggi può applicarsi il sistema di organizzazione in esame alla manutenzione delle vie urbane, alla rimozione della neve dalle vie urbane e rurali, allo spazzamento delle vie urbane. Peraltro si comprende che quando per quest'ultimo servizio si ricorre al sistema di organizzazione in questione in centri urbani di una relativa estensione, ai proprietari frontisti può farsi soltanto l'obbligo di spazzare i tratti di via fronteggianti le loro proprietà e di ammucchiare le spazzature; ma riescirebbe troppo gravoso per essi l'obbligo di trasportare queste fuori dell'abitato ed eventualmente anche di distruggerle. L'onere che ricade sui cittadini è minore quando a questa parte di tale servizio provvede la P. A., o con gestione diretta, o per mezzo di un appaltatore.

Ugualmente ai proprietari frontisti si può imporre l'obbligo d'illuminare le vie e piazze pubbliche, quando però il sistema d'illuminazione da adottare sia quello a petrolio o ad acetilene. Se viceversa si vuol ricorrere all'illuminazione elettrica o a gas di carbon fossile non è possibile ricorrere a tale modo di organizzazione, perchè nel lavoro necessario per espletare il servizio pubblico prevale l'associazione complessa sulla semplice.

Anche per la costruzione e manutenzione di orinatorî e *lieux d'aisance* pubblici se ne può imporre l'obbligo ai proprietari di ciascun edificio, come

pratica in Russia; ed anche si può imporre che ciascun edificio sia fornito di un lavatoio per la biancheria e di un luogo dove la medesima possa farsi asciugare.

126. Questo modo di organizzare la gestione dei pubblici servizi, che, come si è visto per i principî relativamente esposti e per gli esempi addotti, è suscettibile di applicazioni abbastanza numerose, per quanto siano scarsissime quelle che di esso sono state fatte in Italia, presenta vantaggi ed inconvenienti, che è necessario riassumere qui brevemente.

Gl'inconvenienti sono:

a) il controllo, vale a dire l'attività della P. A. diretta ad ottenere che ciascuno degli obbligati adempia esattamente all'obbligazione impostagli, ha importanza grandissima. Quanto meglio si eserciterà tale controllo, tanto meglio funzionerà il servizio pubblico. Ma l'esercitare bene il controllo importa spesso dispendio tanto rilevante che può sconsigliare dal ricorrere a tale modo di organizzazione.

Tale inconveniente può essere eliminato o diminuito, quando sono solvibili i cittadini cui l'obbligo è fatto. In tal caso si può dare ad un privato la concessione del servizio di eseguire le opere in danno degl'inadempienti, di escuterli per il pagamento della spesa relativa liquidata in base ad una prestabilita tariffa e di agire per l'applicazione e la riscossione delle penalità pecuniarie.

b) un altro inconveniente consiste in ciò, che l'onere risultante dall'adempimento del servizio ricade non [illegible] cittadini, ma soltanto su di una categor[illegible] [illegible]cisamente sugli obbligati,

ciò che è iniquo se si tratta di servizio pubblico che interessa direttamente tutti i cittadini. In tal caso invero tutti dovrebbero sopportare gli oneri inerenti al servizio stesso. Però questo inconveniente è bene spesso soltanto formale, in quanto gli obbligati riescono in fatto a riversarlo su tutti i cittadini. Ciò si verifica per es. nei casi di possibile applicazione di tale modo di organizzazione testè citati, quando l'onere è imposto a proprietari di fondi urbani, perchè essi possono riversarlo sugl'inquilini mediante un leggero aumento degli estagli. D'altra parte conviene anche tener conto che gli obbligati debbono essere anche, per uno dei principî più sopra esposti, i maggiori interessati, come nel caso dell'onere della manutenzione delle vie intercomunali imposto ai proprietari frontisti e che all'inconveniente può ripararsi col far ricadere una parte dell'onere sugli altri interessati, costringendoli sia al pagamento di qualche contributo pecuniario, sia addossando anche ad essi l'onere di espletare una parte del compito.

127. Di fronte a questi inconvenienti il modo in esame di organizzare la gestione dei servizi pubblici presenta pure non discutibili vantaggi, che sono:

a) in condizioni determinate ed in genere nei paesi poveri i cittadini sono meno gravati dall'obbligo di compiere determinate operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico che non dall'obbligo di pagare maggiori imposte, il cui prodotto venga dalla P. A. impiegato per coprire le spese, che il servizio pubblico occasiona. Tanto vero che al modo di organizzazione in esame si è fatto più largo ricorso in passato che non oggi, quando cioè la ricchezza era di gran lunga minore dell'odierna;

b) il modo in esame di organizzare la gestione dei servizi pubblici presenta poi il vantaggio d'interessare gli obbligati a vigilare perchè al servizio pubblico non si arrechi ingiusto danno, come già è stato detto. Questo è vantaggio non lieve, specialmente ove l'efficienza dell'attività spiegata per un servizio pubblico è decimata da migliaia di piccole violazioni degli obblighi che le leggi ed i regolamenti impongono;

c) infine il modo di organizzazione in esame è altamente educativo, in quanto riesce efficacissimo per dare agli obbligati la coscienza dell'utilità di un servizio pubblico, dei sacrifici che esso impone, del rapporto fra tali oneri ed i vantaggi che esso procura. Si crea artificialmente in un numero abbastanza vasto di cittadini un interesse individuale conforme a quello pubblico, del quale pertanto essi acquistano chiara e netta coscienza. Si abituano così i cittadini a comprendere la verità di quanto si esprime comunemente col detto che essi e non altri sono lo Stato, la Provincia, il Comune: si abituano a compiere alcuni degli atti, che sono il logico corollario di tale coscienza, e perciò, acquistata tale educazione, facilitano enormemente il compito della P. A. È al riguardo eminentemente convincente il fatto che nei paesi in cui i cittadini maggiormente sentono l'interesse pubblico ed in cui pertanto prevale una sana e vigorosa partecipazione dei cittadini alla gestione dei pubblici affari, come in Isvizzera ed in Germania, tale modo di organizzare i pubblici servizi ha avuto da secoli larga applicazione e continua ancor oggi ad averne.

II) Casi in cui i cittadini devono attendere solo a parte delle operazioni necessarie per l'espletamento di un pubblico servizio.

128. S'intende agevolmente quale differenza passa fra il caso testè esaminato e quello di cui imprendiamo a discorrere.

Nel primo tutte quante le operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico vengono addossate a determinate categorie di cittadini, di guisa che alla P. A. non resta altro compito all'infuori di quello di agire per l'esatto adempimento di tali obbligazioni.

Nel secondo caso all'incontro solo alcune delle operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico vengono addossate ad alcune determinate categorie di cittadini, di guisa che alla P. A. non rimane soltanto il compito di agire per l'adempimento di tali obbligazioni, ma anche l'altro di compiere tutte le altre operazioni non addossate ai cittadini.

Questo parziale riversamento sui cittadini delle operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico risparmia, ciò è evidente, lavoro alla P. A. Non sempre però è per questo diminuita la quantità di lavoro da compiere: ma sempre questo lavoro, parzialmente almeno, invece di essere espletato dalla P. A., è espletato dai cittadini.

Ciò stante a questo sistema può incorrersi solo quando l'onere risultante per i cittadini dall'adempimento dell'obbligo loro imposto di compiere determinate operazioni, è minore di quello, che su loro

ricadrebbe se queste fossero espletate dalla P. A. e questa provvedesse alla maggiore spesa occorrente con l'elevare le imposte gravanti sui cittadini. Non concorrendo tale condizione — lo s'intende agevolmente — è dannoso ricorrere a tale sistema.

Onde è che bisogna identificare i casi in cui si verifica la condizione summentovata che il sacrificio del cittadino sia minore quando gli s'impone l'obbligo di compiere una determinata operazione, che quando gli si fa invece l'obbligo di pagare la sua quota della spesa che sarebbe necessaria alla P. A. per compiere tale operazione.

129. Ci si trova di fronte a casi di tal fatta quando concorrano le seguenti condizioni:

α) che l'operazione il cui espletamento si vuole imporre al cittadino è tanto facile ed è così agevole da compiere che il cittadino non può dubitare di quanto esso debba fare per ottemperare all'obbligo impostogli. Così chi vuole o deve registrare un atto deve esso stesso presentare non solo l'atto originale, che gli viene restituito con la menzione della fatta registrazione, ma anche una copia conforme, la quale rimane nell'ufficio che esegue la registrazione. La P. A. si sgrava così di un compito facile sì ad espletare, ma che per essa sarebbe abbastanza oneroso, quello di eseguire le copie degli atti registrati e lo riversa sui cittadini, trattandosi di operazione facilissima;

β) che il cittadino, al quale vien fatto l'obbligo di compiere una, o alcune delle operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico, debba già compiere necessariamente qualche altra operazione o analoga o contemporanea, di guisa che con l'addossargli l'onere di compiere qualche altra operazione, si aggrava o si modifica il la-

voro che esso avrebbe in ogni modo dovuto compiere, ma non gli si crea l'onere di compiere un lavoro, che altrimenti esso non avrebbe fatto. Così i cittadini i quali vogliono usufruire del servizio postale debbono necessariamente scrivere la loro corrispondenza, farvi l'indirizzo: è questo, per così dire, un onere naturale non derivante dal fatto che essi vogliono usufruire del servizio postale, ma sibbene dal fatto che essi vogliono corrispondere per iscritto. Pertanto riesce loro insensibile l'obbligo artificialmente aggiunto di affrancare la corrispondenza e d'impostarla. Analogamente per la compilazione dei bollettini di spedizione nel caso si vogliano far viaggiare delle merci per ferrovia: analogamente l'obbligo fatto a coloro che usufruiscono di un canale di navigazione di aiutare per la manovra delle chiuse.

Dagli stessi esempi finora addotti appare evidente che a questo sistema può farsi ricorso specialmente quando si tratta di servizi pubblici, di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli* e specialmente per le operazioni da espletare quando un cittadino usufruisce *uti singulus*. Ne sono evidenti le ragioni: se il cittadino sa che può usufruire *uti singulus* del servizio, sa necessariamente anche ciò di cui il servizio consta: sa perciò anche che cosa bisogna fare all'uopo. D'altra parte quando si tratta di servizi pubblici, dei quali il cittadino usufruisce *uti singulus*, esso per usufruirne deve necessariamente fare qualche cosa, se non altro dichiarare la sua volontà, e perciò l'imporre l'onere al cittadino di compiere in tale occasione qualche operazione, non importa menomamente di assoggettarlo ad un lavoro completamente nuovo, ma

semplicemente di aggravare quello che naturalmente esso deve compiere.

Certo si violerebbe un altro dei principî sanciti dalla scienza dell'amministrazione se questo aggravamento fosse maggiore di quello strettamente necessario, come nel caso, purtroppo frequente in Italia, in cui si costringesse il cittadino a richiedere l'opera di due uffici diversi. Ma in tal caso, ciò è evidente, la violazione non dipenderebbe menomamente da ossequio al principio di riversare sui cittadini che usufruiscono *uti singuli* di un servizio pubblico parte delle operazioni all'uopo necessarie. L'osservanza di questo principio sarebbe l'occasione, ma non la causa della violazione.

130. Havvi poi un altro caso in cui è utile far ricadere su di una determinata categoria di cittadini l'onere di compiere una parte delle operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico. Questo caso può identificarsi così: quando una determinata categoria di cittadini o di enti deve compiere verso tutti, o verso una quantità molto più numerosa di cittadini operazioni tecnicamente (non già giuridicamente) analoghe a quelle che di fronte a questa massa più numerosa dovrebbe compiere la P. A., questa può riversare sulla categoria più ristretta l'onere di compiere le operazioni in questione.

Così ogni depositante a risparmio dovrebbe pagare l'imposta di ricchezza mobile sugl'interessi percepiti sul proprio deposito. La P. A., invece di accertare il reddito di ogni depositante e di esigere da ciascuno di essi l'imposta, grava la medesima sui banchieri e sulle banche, che ricevono depositi a risparmio. Queste o si addossano l'onere

del pagamento dell'imposta e diminuiscono in conseguenza il saggio dell'interesse corrisposto sui depositi, o viceversa, quando fanno la liquidazione degl'interessi dovuti da ciascun depositante, liquidano anche l'imposta da ciascuno di essi dovuta e ritengono.

Così anche per le imposte sui consumi è preferibile colpire direttamente piuttosto che i consumatori, i venditori del genere che si vuole assoggettare all'imposta e, in alcuni casi, addirittura i produttori. Ciò perchè il numero dei venditori è sempre inferiore a quello dei consumatori: ed il numero dei fabbricanti è per alcuni generi molto minore di quello dei venditori.

Le cause dei grandi vantaggi presentati dal sistema che stiamo esaminando sono queste: da una parte è infinitamente più ristretto il numero di coloro con i quali la P. A. per l'espletamento del servizio deve venire in contatto, ciò che diminuisce lavoro non solo alla P. A., ma anche a tutti i cittadini, con i quali, una volta adottato tale sistema, la P. A. evita di venire a contatto. D'altra parte restringendo il numero di coloro, con i quali deve venire in contatto, la P. A. può più intensamente ed in modo migliore attendere ai suoi compiti. Vero è che bene spesso coloro, con i quali esclusivamente l'amministrazione viene in contatto, cercheranno di riversare l'onere che su loro incombe per l'espletamento delle operazioni ad essi addossate sui veri interessati: ma non solo talvolta, come nel caso su rammentato della imposta di ricchezza mobile sugli interessi dovuti per depositi a risparmio, coloro, cui vien fatto l'onere di compiere tali operazioni, cercano ed hanno la possibilità di eliminarle; ma anche, data la minor quantità di lavoro effettiv

mente compiuto, è minore l'onere che ricadrà sugli interessati.

131. Anche fuori dei due casi testè esaminati la P. A. impone ai cittadini l'obbligo di compiere alcune delle operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico. Così ognuno ha l'obbligo di dichiarare i redditi soggetti all'imposta di ricchezza mobile, che per avventura possegga: così ognuno ha l'obbligo di denunciare i cambiamenti di abitazione, ecc.

Ma egli è evidente che in tali casi non si tratta di un modo di organizzare la gestione di un servizio pubblico, ma sibbene semplicemente si tratta, come più sopra è stato detto, delle modalità inerenti al servizio pubblico e delle condizioni per il suo funzionamento.

È chiaro invero che se nell'un caso non si fanno tali obblighi, il servizio pubblico non potrà funzionare, costituendo tali obblighi una parte del contenuto, della sostanza del servizio pubblico. Invece nell'altro caso gli obblighi, di cui finora si è discorso, costituiscono soltanto un modo di organizzare la gestione del servizio pubblico. Tanto che potrà ricorrersi ad un altro sistema di organizzazione meno adatto, più dispendioso, ma che non impedirà che il servizio pubblico possa venire espletato.

Peraltro non possono disconoscersi le intime relazioni che intercedono fra le due categorie di obblighi fatti ai cittadini.

II. — Gestione per concessione.

Sommario. — 132. Delimitazione fra la concessione e l'appalto. — 133. Distinzione fra tale forma di concessione e la misura dell'intervento della P. A. — 134. Servizi ai quali non si può provvedere con la gestione per concessione. — 135. Servizi per i quali si può ricorrere alla gestione per concessione. — 136. Carattere transitorio della gestione per concessione. — 137. Dimostrazione di tale assunto. — 138. Inconvenienti della gestione per concessione. — 139. Vantaggi della medesima. — 140 e 141. Lineamenti della concessione. — 142 a 145. Misura del capitale che si può obbligare il concessionario ad impiegare. — 146. Riassunto.

132. Si ha la gestione per concessione quando ad uno o più privati viene affidata la gestione di un servizio pubblico contro compensi determinati per guisa che, o totalmente, o per una quota parte, il frutto finanziario dell'esercizio spetta al concessionario. Con tal modo di organizzazione pertanto si crea nel concessionario artificialmente un interesse privato, che almeno in parte coincide con l'interesse pubblico, in quanto il concessionario stesso, per accrescere i propri guadagni, se il servizio pubblico è redditizio, cercherà di aumentare al massimo grado il prodotto lordo ed in ogni caso cercherà di ridurre al minimo le spese di gestione, al fine di procurarsi un più alto lucro.

Conviene ben distinguere questo modo di organizzare i pubblici servizi da due figure che presentano con esso qualche apparente analogia.

Si deve in primo luogo distinguerlo dal semplice contratto di appalto per fornitura di cose

opere (n. 62 a 67), che ne differisce appunto in ciò, che obbietto della concessione è necessariamente tutta intiera la gestione di un servizio pubblico considerato nella sua organica unità, mentre nell'appalto oggetto del contratto non è mai tutto un servizio pubblico, ma qualche cosa che serve per un servizio pubblico. Si può parlare di un concessionario di servizio pubblico nel caso che un privato venga incaricato di costruire e di esercitare, o anche soltanto di esercitare una strada ferrata: ma deve parlarsi non già di concessionario, ma di un semplice appaltatore nel caso che un privato venga incaricato della mera costruzione di una strada ferrata.

Non è qui il caso di esporre le differenze giuridiche che intercedono fra le due figure e che si possono riassumere in ciò, che nell'un caso vi ha un atto giuridico da cui scaturiscono effetti giuridici di diritto pubblico — la concessione — mentre nell'altro caso vi è un negozio giuridico, dal quale scaturiscono soltanto conseguenze giuridiche di diritto privato: non v'ha cioè nulla più che un contratto.

Ma oltre che per la diversità delle conseguenze giuridiche e perciò sotto il punto di vista del diritto, la distinzione fra i due casi ha importanza anche sotto il punto di vista amministrativo, che è quello della scienza nostra. Se la gestione per concessione ha, come anche noi crediamo e come dimostreremo tra breve, un carattere eminentemente transitorio essendo fatalmente destinata a venir sostituita, o prima o poi, dalla gestione diretta, viceversa tale carattere transitorio non ha l'appalto. Ciò dipende dal fatto, che ora conviene soltanto accennare e che sarà illustrato in seguito,

che sono diversi i casi in cui si ricorre alla gestione per concessione ed all' appalto. Nessuno invero vorrà credere che lo Stato debba esso stesso produrre il grano, che gli serve per alimentare la forza armata, anche se è convinto che tutti i servizi pubblici, ora gestiti per via di concessionari, dovranno, in un tempo più o meno lontano, essere gestiti direttamente dalla P. A.

133. Occorre poi ben distinguere le questioni riflettenti la gestione per concessione dall'altra, già più sopra per quanto sommariamente esaminata, che riflette la forma ed il grado d'intervento della P. A. in una determinata funzione sociale.

Ricordi il lettore la seconda e la terza forma di intervento, di cui si è discorso nel capo I di questa parte generale. Nella seconda forma d'intervento è sempre l'attività privata che si muove per l'esplicamento di una determinata funzione sociale; soltanto lo Stato interviene e fa intervenire la P. A. per limitare questa attività privata, per eccitarla, per farle seguire un determinato indirizzo.

Si comprende che finchè l'intervento della P. A. non oltrepassa questi limiti, non è logicamente possibile sostituire l'attività di un concessionario scelto dalla P. A. all'attività privata; non è cioè possibile che a quella determinata funzione sociale non attenda più la libera iniziativa privata, ma sibbene la P. A. per mezzo di un concessionario da essa scelto. Sarebbe una vera contraddizione in termini.

Tutto al più può astrattamente concepirsi che il servizio amministrativo costituito dall' ingerenza della P. A. nell'esplicamento della funzione sociale, per limitarla, eccitarla, dirigerla non venga gestito direttamente dalla P. A., ma sibbene

mezzo di un concessionario da essa scelto. Peraltro, è bene notarlo subito, in pratica questo non ha mai luogo, perchè non è per servizi di tal fatta che è utile ricorrere a tal modo di organizzazione.

Viceversa la gestione per concessione è possibile quando il servizio amministrativo deriva e consta di un intervento della P. A. della terza forma, quando cioè la P. A. sostituisce l' attività propria a quella privata nello esplicamento di una funzione sociale. In tal caso sorge la questione se è meglio che la P. A. esplichi essa direttamente tale attività, o all'incontro è meglio che la faccia esplicare da un privato concessionario da essa scelto.

In altre parole la questione dell'essenza e dei caratteri della gestione per concessione e dei casi in cui è utile fare ad essa ricorso, è questione completamente distinta da quella del contenuto e dell'estensione del servizio pubblico, il che è quanto dire dell'intervento della P. A.

Termini antitetici della gestione per concessione sono la gestione diretta e la gestione per via di obblighi imposti ai cittadini di compiere le operazioni necessarie per l'espletamento di un servizio pubblico: non già la maggiore o minore estensione del servizio pubblico.

Queste distinzioni sembrano chiare ed evidenti: non ostante spesso le questioni si confondono.

Così la questione della misura dell'intervento dello Stato riguardo alle ferrovie è completamente distinta da quella del modo di organizzarne la gestione, che sorge solo quando ci si sia decisi per un completo intervento dello Stato in guisa da annullare l'attività privata e sostituirvi quella della P. A. Ed invero riguardo alla prima questione si può parteggiare per un intervento dello Stato, che

lasci l'esplicamento della funzione all'attività privata, ma che la limiti, la ecciti, l'indirizzi secondo il sistema seguìto negli Stati Uniti d'America, o viceversa si può parteggiare per un più attivo intervento dello Stato, e ritenere che questo debba sostituire l'azione sua o quella di suoi concessionari all'attività privata, che rimane interdetta, secondo il sistema vigente in tutto il continente europeo.

Prescelto questo sistema sorge la questione: la P. A. dovrà gestire essa le ferrovie, o di tale gestione dovranno essere invece incaricati privati concessionari, da essa scelti?

Come si vede, le due questioni sono completamente distinte tanto che sono anche diversi i criteri in base ai quali vanno risolute.

Quelli che determinano la preferenza da accordare alla terza forma d'intervento dello Stato nelle funzioni sociali piuttosto che alla seconda; le cause cioè per cui lo Stato può essere indotto a sostituire l'attività propria a quella privata nello esplicamento di una funzione sociale furono già sommariamente esposte nel capo I (n. 41); ora ci conviene identificare i casi in cui deve preferirsi il sistema della concessione agli altri modi di organizzare la gestione dei pubblici servizi.

134. Già riesce a prima vista evidente che vi sono numerosi servizi pubblici, riguardo ai quali è impossibile far ricorso alla gestione per concessione.

Basterà accennarne qualcheduno, giacchè la determinazione dei casi in cui è utile ricorrere alla gestione per concessione deve farsi per via diretta, non per via di esclusione, costituendo anche questo sistema una eccezione, così come quello che testè si è esaminato.

Assolutamente dannoso sarebbe il ricorrere alla gestione per concessione in quei servizi pubblici, in cui occorre usare la forza contro le persone. Però qualche economista della scuola manchesteriana, per ardore polemico, aveva proposto di ricorrere a tale sistema di gestione anche per il servizio del mantenimento della pubblica sicurezza, o per quello di difesa dello Stato contro attacchi di nemici esteriori: ma egli è evidente che, se effettivamente a tale sistema di gestione si ricorresse, i cittadini non avrebbero in realtà fatto altro che darsi un padrone. E generalmente è da escludersi che alla gestione per concessione si possa ricorrere quando si tratta di servizi pubblici, che non hanno carattere economico. Ciò per altro non vuol dire che ogni qualvolta un servizio pubblico ha carattere economico, sia possibile ricorrere alla gestione per concessione. Quando per l'espletamento del servizio pubblico, sia pure di carattere economico, occorre esercitare numerosi diritti verso i cittadini non è possibile ricorrere alla gestione per concessione se i diritti da esercitare non sono definiti nel modo più preciso ed incontrovertibile. Così si può ricorrere alla gestione per concessione relativamente al servizio della esazione delle imposte dirette: ma non vi si può ricorrere per il servizio di accertamento delle stesse imposte.

135. Alla gestione per concessione si può ricorrere soltanto nel caso di servizi pubblici, nei quali concorrano i seguenti caratteri:

α) che abbiano carattere economico. Non si ricorrerà mai alla gestione per concessione riguardo al servizio della pubblica istruzione, a quelli della sanità pubblica. ecc.

β) che siano precisi e ben definiti, e perciò non

suscettibili di diversa interpetrazione, i diritti da esercitare e gli obblighi da osservare verso i cittadini. È possibile la gestione per concessione del servizio dell'accertamento e della riscossione del dazio consumo, non quello dell'accertamento e della riscossione dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile.

γ) che il servizio pubblico sia di carattere industriale, come volgarmente suol dirsi, vale a dire che per compiere proficuamente il lavoro necessario per espletarlo, sia necessaria *l'associazione complessa* e non basti *l'associazione semplice* di lavoro. Veramente, a rigore, questa non è una condizione strettamente necessaria, per quanto ai tempi nostri si ricorra alla gestione per concessione solo riguardo a servizi pubblici, i quali, insieme agli altri, presentano anche questo carattere. Ma in passato sarebbe stato utile ed in fatto talvolta si ricorse alla gestione per concessione anche riguardo a servizi pubblici, i quali presentavano gli altri caratteri, di cui ora discorriamo, ma non questo. La cosa si spiega agevolmente: oggi la maggior perfezione, la maggior potenza dell'organismo amministrativo, il maggior lavoro preparatorio di cui esso si trova in possesso per il fatto di attendere ad un numero più rilevante di pubblici servizi possono non rendere necessario di ricorrere alla gestione per concessione, se non quando si tratta di servizio pubblico, il quale presenta la peculiare difficoltà di richiedere un lavoro tale che per espletarlo è assolutamente necessaria l'associazione complessa.

δ) che per espletare il servizio pubblico occorra definire una quantità enorme di minutissimi affari, che importino una qualche diversità negli atti e per essi debbono compiersi; per es. il servizio

l'illuminazione elettrica o a gas per i privati, riguardo ai quali v'ha anche la difficoltà di constatare il consumo fatto da ciascun utente, di accertare il suo debito e di fargliclo soddisfare.

136. Apparisce pertanto evidente che alla gestione per concessione deve farsi ricorso solo quando si tratta di servizi pubblici, i quali presentano congiuntamente tutte le difficoltà, delle quali si è discorso nel capo I, oppure gran parte di esse.

Peraltro la gestione per concessione, anche per questi servizi pubblici, non rappresenta che uno stadio transitorio, che serve a facilitare la organizzazione del servizio pubblico ed al quale fatalmente succede la gestione diretta. Perciò lo scopo specifico della gestione per concessione non è già quello di ottenere una più economica gestione del servizio pubblico, ma sibbene quello di organizzarne col minor dispendio la gestione nei casi in cui questa presenta maggiori difficoltà. Essa pertanto apre la via alla gestione diretta.

Questo scopo specifico della gestione per concessione ci dà la ragione per cui oggi, al contrario che in passato, non si ricorre se non per i servizi pubblici di nuova instaurazione, sopratutto quando la P. A. non possegga di già un' organizzazione adatta che vi possa attendere, sia perchè tratta affari analoghi a quelli di cui il nuovo servizio pubblico consterebbe, sia perchè, per le mansioni cui da tempo attende, deve conoscere buona parte o tutte le condizioni di fatto, la cui cognizione è necessaria per l'espletamento del nuovo servizio pubblico.

Mancherebbe in tali casi la ragione di ricorrere all'iniziativa privata. Sia pure che l'interesse privato pecuniario fornisca agl'individui una spinta,

una intelligenza, una solerzia maggiori di quelle che può in essi destare il sentimento dell'interesse pubblico, o di altri interessi privati, come la soddisfazione dell'ambizione, la sete del potere, ecc.; ciò non toglie però che la P. A. possiede nel caso elementi preziosi per organizzare la gestione del servizio pubblico, elementi che al privato mancano.

Da ciò rileviamo un altro dei caratteri che debbono avere i servizi pubblici, perchè per gestirli si possa utilmente far ricorso al sistema della concessione, e si è che essi o siano di nuova instaurazione, o abbiano bisogno di essere radicalmente riorganizzati.

137. Occorre fermarsi qualche po' a dimostrare il carattere transitorio della gestione per concessione.

A nostro avviso la questione, tanto dibattuta, non può risolversi che al lume dell'osservazione storica. La considerazione aprioristica dei vantaggi e degli inconvenienti, che sembrano propri di tale forma di concessione non è decisiva, perchè non è possibile valutare l'importanza di tali vantaggi e di tali inconvenienti. Lo stesso confronto fra i risultati della gestione diretta e quelli della gestione per concessione nello stesso servizio non può offrire materia a sicure argomentazioni a favore dell'uno o dell'altro dei due sistemi, in quanto non possono venire attuati contemporaneamente, ma successivamente, e perciò non con piena identità di condizioni.

Viceversa non può non essere decisivo l'argomento, che si desume dall'osservazione storica. Numerosi servizi pubblici, i quali, poco più di un secolo fa, o anche più, erano gestiti per mezzo concessionari, oggi lo sono invece direttamente d'

P. A. L'accertamento e la percezione di quasi tutte le imposte, la posta, la fabbricazione dei tabacchi e dei sali, la lotteria erano servizi gestiti tutti per mezzo di concessionari; mentre oggi non solo sono gestiti direttamente dalla P. A., ma anche i più ardenti fautori del sistema di gestione per concessione non domandano che si ritorni, riguardo a tali servizi, all'antico. Non è questo un fatto abbastanza generale che ci permette di formulare il principio che la gestione diretta è destinata a sostituirsi fatalmente alla gestione per concessione, anche in quei servizi pubblici, che oggi son disimpegnati per mezzo di concessionari?

Ciò ci sembra indubitabile; onde la logica conclusione, cui si giunge, che lo scopo specifico del sistema di gestione per concessione è quello di organizzare la gestione dei servizi pubblici di nuova instaurazione, o di riorganizzare quella dei servizi pubblici completamente disorganizzati. Si comprende bene che quando concorrono tali condizioni si può passare sopra agl'inconvenienti propri di tale sistema di gestione: il *porro unum necessarium* è creare una buona organizzazione del servizio pubblico: onde la necessità di suscitare artificialmente un interesse privato vivissimo a creare tale organizzazione.

138. Ma, quando questo scopo di creare una buona organizzazione è raggiunto, quando con l'esercizio questa organizzazione si è perfezionata, cessa la ragione di ricorrere alla gestione per concessione, perchè si sono sfruttati i vantaggi che essa poteva dare e permangono solo gl'inconvenienti che le sono propri.

Disconoscere tali inconvenienti sarebbe vano. I principali di essi sono:

α) Il concessionario consegue un profitto, il quale andrebbe a beneficio della P. A. se alla gestione per concessione si sostituisse quella diretta;

β) i concessionari spesso acquistano una forza ed un potere che fanno paura e che contrastano nel modo più stridente con le tendenze livellatrici dello Stato moderno;

γ) per quanto sia bene congegnata la concessione, non si riesce mai ad ottenere una perfetta coincidenza fra l'interesse privato del concessionario e l'interesse pubblico. Vi sono sempre dei punti in cui i due interessi discordano ed allora troppo facilmente il primo prevale sul secondo, frodandosi così il fine, per il quale il servizio pubblico fu istituito;

δ) la concessione necessariamente vincola la volontà della P. A., specialmente riguardo alle tariffe, di guisa che riesce o addirittura impossibile o più difficile prendere, riguardo ai punti su cui la P. A. si vincolò, i provvedimenti ed introdurre le riforme richieste dal pubblico interesse;

ε) infine l'esperienza mostra che il personale adibito alla gestione del servizio pubblico si mantiene più tranquillo nel caso di gestione diretta che in quello di gestione per concessione. Se lo Stato non è sempre l'intraprenditore più generoso, è quello però che desta minori invidie; ai conflitti di natura economica non si aggiungono quelli di natura personale se non riguardo al personale direttivo, che lo Stato può anche con relativa facilità cambiare.

139. Certo nessuno può negare che la gestione per concessione presenta anche essa pregi peculiari e noi stessi abbiamo affermato che appunto questi pregi determinano la preferenza da accordare ad essa, quando si tratti di organizzare la gestion

servizi amministrativi di nuova instaurazione, o di riorganizzare gestioni completamente disorganizzate, purchè, ben s'intende, concorrano nel servizio in questione le condizioni di cui al n. 135.

Ma i beneficii, che può arrecare la gestione per concessione, quando lo stadio di organizzazione o di riorganizzazione è oltrepassato, non sono di tale entità da indurre a mantenere in vigore tale sistema di gestione.

Questi vantaggi possono ottenersi anche con la gestione diretta, costituendo una forte ed autonoma direzione del servizio in questione, cointeressando il direttore ai prodotti netti della gestione, munendolo di sufficienti poteri disciplinari, regolando rigorosamente la materia delle nomine e delle promozioni, adottando insomma una serie di misure, per cui la gestione diretta si adatti e risponda ai particolari bisogni di quel servizio pubblico.

Non si può fare un confronto fra la gestione per concessione ed una gestione diretta malamente organizzata. Si comprende invero che in tal caso la bilancia deve pendere a favore della gestione per concessione. Il confronto può farsi soltanto fra questa ed una gestione diretta organizzata per modo da rispondere ai peculiari caratteri dei servizi amministrativi affidatile.

Ma di queste peculiari modalità, che deve rivestire la gestione diretta a seconda dei particolari bisogni dei singoli servizi pubblici, si parlerà più ampiamente nel capo seguente.

140. Accertata la ragion d'essere del sistema di gestione per concessione e i casi in cui ad esso può e deve farsi ricorso, dobbiamo disegnare i lineamenti, che deve assumere, perchè possa più sicuramente raggiungere lo scopo suo proprio.

A) La concessione deve essere congegnata in modo da suscitare nel concessionario un vivo interesse personale a che si allarghi, quanto più è possibile, l'uso che i cittadini fanno *uti singuli* del servizio pubblico. Contro questo canone fondamentale ripugnava la clausola della concessione fatta alla Società delle Meridionali, per cui ogni aumento del prodotto lordo chilometrico oltre quello garantito andava a beneficio esclusivo dello Stato; per tal modo la società concessionaria non aveva alcun interesse a far sviluppare oltre la misura or accennata i prodotti lordi del traffico. Ugualmente nelle attuali convenzioni ferroviarie urta contro questo canone la clausola per cui le linee, quando danno un prodotto lordo di 15000 lire al chilometro, passano a far parte della rete principale, perchè in tal modo si diminuisce la quota di prodotto spettante alla società concessionaria. Ed invero per le linee secondarie la società concessionaria percepisce la metà del prodotto lordo più tre mila lire al chilometro; mentre per le linee della rete principale percepisce solo il 62,50 0[0 del prodotto lordo. Perciò la società concessionaria ha interesse contrario a che il prodotto delle linee secondarie superi le lire 15000 al chilometro.

B) Analogamente la concessione deve essere congegnata in modo da indurre il concessionario a ridurre al minimo le spese di esercizio. Si può dire che ciò è inerente a qualsiasi sistema di concessione e che solo con clausole artificiali si può diminuire od eliminare la spinta del concessionario a diminuire tali spese. Questo effetto ha la clausola che l prodotto netto oltre una certa misura vada ad intiero beneficio dell'ente concedente.

141. C) L'ente pubblico concedente deve sem-

riservare a proprio beneficio una parte dei vantaggi pecuniari, che il concessionario ritrae dalla sua solerzia, dalla sua abilità. Ciò tanto più nei servizi di nuova instaurazione, riguardo ai quali non potendosi fare previsioni esatte circa gl'introiti e le spese dell'esercizio, bisogna necessariamente essere larghi nello stabilire le condizioni della concessione.

Il sistema più semplice per stabilire tale compartecipazione dell'ente concedente è quello che prende come base i prodotti netti della gestione, sancendo che una quota gradualmente crescente di essi vada a suo beneficio. Questo sistema è da preferirsi :

α) perchè è quello che richiede contabilità meno complicate per liquidare la quota spettante all'ente concedente. Per esempio col sistema di compartecipazione adottato in Italia riguardo alle tre grandi reti ferroviarie per ogni lira d'introito lordo, occorre calcolare la parte afficiente a ciascuna linea, il prodotto della tassa sul movimento ferroviario, la quota spettante alle casse di previdenza, la quota spettante alla cassa per gli aumenti patrimoniali, la quota spettante allo Stato, che varia a seconda che si tratti di linee secondarie o di linee principali, a seconda che rientri nel prodotto lordo iniziale o in quello ultra-iniziale, ed a seconda che si tratti o meno di tariffe, per cui lo Stato abbia diminuito la sua quota di partecipazione. Se la partecipazione è basata sul prodotto netto, di gran parte di questi conti non v'ha più bisogno, onde una rilevante economia di spese;

β) perchè permette di lasciare una maggior libertà al concessionario, sia per la fissazione delle tariffe, sia per le modalità della gestione;

γ) perchè richiede un controllo meno intenso;

δ) perchè può essere applicato, opportunamente modificato, anche quando si prevede un rapido e rilevante aumento del prodotto netto. Basta all'uopo sancire che, quando la partecipazione dell'ente concedente si è mantenuta costante per un certo periodo in una determinata cifra, tutta o parte di essa debba consolidarsi ed essere dal concessionario corrisposta al concedente a titolo di canone, qualunque siano i risultati della gestione.

142. D) Tutte queste considerazioni mostrano chiaramente quanto sia da riprovarsi l'errore che comunemente si commette, di complicare la figura della gestione per concessione con elementi estranei. Intendiamo alludere al fatto che quasi sempre nell'atto di concedere a privati l'impianto e la gestione di un servizio pubblico si fa loro contemporaneamente l'obbligo di fornire i capitali necessari per l'impianto, oltre che per l'esercizio, invece di far fornire tali capitali dall'ente concedente. Così, quando si concede l'impianto e l'esercizio di una rete ferroviaria, il concessionario viene obbligato a fornire i capitali necessari; quando si concede l'impianto e l'esercizio dell'illuminazione elettrica il concessionario deve fornire i capitali necessari per la costruzione dell'officina e della rete, oltre di quelli necessari per l'esercizio.

Ciò è erroneo e dannoso, specialmente quando i capitali necessari sono molto ingenti. Si potrà essere costretti a far ricorso a tale espediente di costringere il concessionario a fornire esso i capitali necessari per l'impianto e l'esercizio del servizio pubblico, in condizioni eccezionali, quando cioè il credito dell'ente concedente è inferiore, e molto inferiore, a quello goduto dal concessionario;

quando non concorrono tali ragioni eccezionali assolutamente da sconsigliarsi di congegnare la concessione in modo che il concessionario venga obbligato a fornire esso i capitali necessari all'impianto ed all'esercizio del servizio pubblico.

Non già che non si debba richiedere al concessionario alcun disborso di capitale. Astrattamente ciò sarebbe possibile; perchè, malgrado esso non sia costretto a sborsare alcuna somma nè per l'impianto nè per l'esercizio, non ostante permane, per il fatto stesso della concessione, il suo interesse ad ottenere il massimo prodotto lordo colla minima spesa. Ma egli è evidente che non si potrebbe, senza violare le più elementari regole di prudenza, tralasciare d'imporre al concessionario l'obbligo di prestare una cauzione; ed allora è evidentemente utile che questa cauzione sia prestata dal concessionario sotto forma di concorso nelle spese d'impianto e di esercizio, quando ciò può supplire la cauzione. Si raggiunge così in tal modo il doppio scopo di ottenere la cauzione e di rafforzare l'interesse del concessionario ad ottenere il massimo prodotto lordo con la minima spesa di esercizio.

143. Ma appunto perciò il concorso dell'interessato nelle spese d'impianto e di esercizio non può superare i limiti di una ragionevole cauzione. Oltrepassarli, quando non concorrano le condizioni eccezionali di cui più sopra si è discorso, porta i seguenti inconvenienti:

α) diminuisce il prodotto della partecipazione dell'ente concedente agli utili netti, e rende più difficile che il concessionario possa con un raddoppiamento di solerzia, d'intelligenza, di attività ottenere un aumento del prodotto netto tale da poter essere apprezzato nella divisione, che va a farsene

sull'ingente capitale impiegato. Le Meridionali per esempio, avendo l'enorme capitale di 260 milioni, per aumentare il dividendo dell'1 0[0 — aumento per certo non straordinario — han bisogno di aumentare il prodotto netto di 2.600.000 lire. Se nel fare la concessione alle Meridionali non si fosse imposto loro l'obbligo di fornire tutto il capitale necessario per l'impianto e l'esercizio, ma si fosse potuto semplicemente farle concorrere nelle dette spese nella misura suindicata, vale a dire al solo scopo che il loro concorso in tali spese servisse di garantia verso lo Stato e verso i terzi per l'adempimento degli obblighi loro imposti: se perciò il loro capitale azioni si fosse limitato per es. a 50 milioni, per aumentare il dividendo agli azionisti dell'1 0[0 sarebbero bastate 500 mila lire di accrescimento del prodotto netto, certo non difficilmente conseguibile. Da ciò non solo una più fruttuosa partecipazione dell'ente concedente, quando la base della partecipazione stessa fosse stata il prodotto netto, ma anche la possibilità di più intensi sforzi da parte del concessionario per aumentare tale prodotto, attesa la maggior proficuità di tali sforzi.

144. β) Facendo fornire dal concessionario tutto il capitale necessario all'impianto ed all'esercizio del servizio pubblico si consolida a beneficio del concessionario il saggio dell'interesse del capitale, vigente al momento in cui la concessione vien fatta. Se, come nel caso di concessioni di reti ferroviarie, il capitale necessario non viene raccolto tutto in una volta, ma in un periodo di tempo abbastanza lungo, se ribassa il saggio dell'interesse, il risparmio che ne deriva va a beneficio esclusivo del concessionario. E se si tratta di titoli a reddito f[illegible] l'economia risultante da eventuali conversio[illegible]

possibili dal ribasso del saggio dell'interesse, va a beneficio del concessionario e non dell'ente pubblico. Se invece il capitale d'impianto e di esercizio è stato fornito dall'ente concedente, esso non si vincola ad un saggio d'interesse prestabilito, ma approfitta di tutti i ribassi, che di tale saggio possono avvenire, sia nel caso di emissione di nuovi titoli per procurarsi il capitale occorrente, sia nel caso di conversione dei titoli a reddito fisso già emessi.

145. γ) Infine quando si costringe il concessionario a troppo ingenti disborsi di capitali, riesce impossibile che tutti coloro i quali hanno concorso a fornire tale capitale possano partecipare alla direzione dell'impresa, o possano anche semplicemente avere l'agio di sorvegliarla. Viene perciò a mancare o ad attenuarsi grandemente la vera ragion d'essere della gestione per concessione, vale a dire l'interesse particolare del concessionario ad agire personalmente, o a sorvegliare personalmente la gestione del servizio. Vero è che bene spesso sono coloro, che hanno fornito più elevate quote di capitale, che vengono posti alla testa della intrapresa, ma si comprende agevolmente che, quanto più grande è la sproporzione tra la quota di capitale fornita dagli amministratori ed il capitale totale, tanto più facile è che si verifichi una divergenza fra gl'interessi personali degli amministratori e l'interesse comune a tutti coloro i quali han fornito il capitale. Tanto vero che, quando esiste tale sproporzione, si ricorre ad espedienti diretti a suscitare negli amministratori un più vivo interesse personale coincidente con quello generale. Si ricorre cioè alla partecipazione, agli utili, alla garanzia di prodotti o di spese quando fu creata

la Società delle Meridionali, mentre la concessione era stata fatta calcolando a 200,000 lire la spesa per ciascun chilometro di linea e la società assumeva l'impresa con l'alea inerente a tale patto, uno dei fondatori della società, il Bastogi, a sua volta rilevò la società da tale alea assumendo esso la costruzione di tutta la rete per il prezzo suddetto.

146. Riassumendo, adunque, la concessione deve essere congegnata in modo:

A) da spingere il concessionario ad ottenere il massimo prodotto lordo;

B) da spingerlo a diminuire quanto più è possibile le spese di esercizio;

C) da riservare all'ente concedente una partecipazione sui maggiori guadagni che fa il concessionario. La base di tale partecipazione deve essere il prodotto netto: α) perchè non impone grandi complicazioni contabili per liquidare l'importo della partecipazione; β) perchè permette di lasciare una maggiore libertà di movimenti al concessionario; γ) perchè richiede un controllo meno intenso; δ) perchè anche con tale forma di partecipazione è possibile limitare i guadagni del concessionario e nonostante conservare sempre in esso la spinta ad aumentare il prodotto netto, consolidando e trasformando in canoni fissi i prodotti delle partecipazioni, che per un determinato periodo hanno raggiunto o superato un determinato ammontare.

D) Quando il credito dell'ente concedente non sia di troppo inferiore a quello del concessionario, non si deve obbligare quest'ultimo a fornire tutto il capitale occorrente per l'impianto e l'esercizio del servizio pubblico, specialmente se è molto ingente; ma si deve obbligarlo solo a fornire quella parte di tale capitale, che può essere sufficiente a

tire l'ente concedente ed i terzi dell'adempimento delle obbligazioni assunte dal concessionario. Il residuo capitale deve essere fornito dall'ente concedente, altrimenti: α) riesce meno fruttuosa la partecipazione di questo sul prodotto netto; β) si consolida a beneficio del concessionario il saggio dell'interesse vigente al momento in cui la concessione vien fatta, mentre se il capitale viene fornito dall'ente concedente, questo profitta di tutti i ribassi che il saggio dell'interesse può subire; γ) riesce impossibile che tutti coloro i quali hanno concorso a fornire il capitale partecipino alla direzione dell'impresa, o possano efficacemente sorvegliarla e si aumenta, violando la ragione d'essere della concessione, la sproporzione fra l'interesse personale degli amministratori e l'interesse comune a tutti coloro che hanno fornito il capitale.

CAPITOLO V.

IL MODO ORDINARIO DI GESTIONE DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI

La gestione diretta.

Sommario. — 147. Importanza della gestione diretta. — 148. Suo carattere. — I) *Ripartizione degli uffici e del personale.* — 149. Classificazione degli uffici e dei funzionari amministrativi. — 150. Criteri per la ripartizione degli uffici. — 151. Accentramento e dicentramento burocratico. — 152. Norme per la ripartizione degli uffici centrali. — 153. Norme per la ripartizione degli uffici locali. — 154. Norme relative agli agenti di esecuzione. — II) 155. *Organizzazione interna degli uffici.* — III) *Come la P. A. si procura le forze intellettuali e fisiche di cui ha bisogno.* — 156. Vari modi con cui la P. A. consegue tale intento. — 157. La burocrazia; vantaggi ed inconvenienti; casi in cui può ricorrervisi. — 158. Particolari di attuazione. — 159. Funzionari onorifici volontari; vantaggi ed inconvenienti. — 160. Casi in cui può farvisi ricorso. — 161. Prestazioni obbligatorie di opere. — 162. Modalità di applicazione. — 163. Norme per i casi in cui la P. A. ricorre contemporaneamente ai tre sistemi.

147. Quella diretta costituisce il modo in cui più frequentemente è organizzata la gestione dei servizi amministrativi. Per convincersene basta pe mente al fatto che sono molto più numerosi i s

vizi, ai quali si provvede con tale modo di gestione, che non quelli gestiti negli altri due modi sopra indicati. Non bisogna poi trascurare la considerazione, già nel capitolo antecedente rammentata, che molti servizi pubblici, riguardo ai quali in passato si ricorreva al sistema della gestione per concessione, oggi sono invece gestiti direttamente dalla P. A.

Ed anzi, se è vero quanto più sopra fu affermato e che a mio avviso costituisce una legittima induzione dai dati fornitici dalla osservazione storica, la gestione diretta diventerà in futuro anche più frequente. Tutti quei servizi amministrativi, riguardo ai quali oggi si ricorre alla gestione per concessione, perchè di recente instaurazione e perchè presentanti tecnicamente svariate difficoltà, fatalmente, o prima o poi, finiranno coll'essere gestiti direttamente dalla P. A.

148. Carattere della gestione diretta si è che essa ha luogo per conto della P. A., di guisa che essa, esclusivamente o quasi esclusivamente, profitta o sente danno del minor o maggior costo del servizio stesso ed in caso di servizi redditizii, del maggiore o minore prodotto netto, che da essi si riesce a ritrarre.

Ciò stante si comprende agevolmente come è imprescindibile bisogno della P. A., per attuare tale modo di gestione, di procurarsi le opere di una quantità d'individui, i quali agiscano per conto di essa. Vedremo tra breve come la P. A. si procura tali opere: ora dobbiamo ancora parlare dei caratteri più generali della gestione diretta.

Il grande numero di tali individui, che esplicano l'opera loro a beneficio della P. A. per disimpegnare i vari servizi amministrativi, rende necessario di organizzarli e di ripartirli, di far sì cioè

che a ciascuno si assegni un compito determinato, che si stabilisca la volontà di quale di tali individui debba prevalere sulla volontà degli altri, in guisa che il volere da esso manifestato sia il volere stesso della P. A. È poi necessario delimitare e definire le responsabilità di ciascuno.

Vedremo in seguito le modalità di tali organizzazioni e ciò che ne determina la pluralità, ora dobbiamo notare come la ripartizione e l'organizzazione degl'individui al servizio della P. A. nel senso suindicato costituisce un carattere fondamentale della gestione diretta. Tale organizzazione noi la chiameremo *ufficio amministrativo*.

I) — Ripartizione degli uffici e del personale.

149. Come in qualunque altro caso, noi troviamo questa elementare divisione organica, o associazione complessa nel lavoro necessario per l'espletamento di qualsiasi servizio pubblico. Vi è il lavoro necessario per compiere gli atti direttivi: vi è poi il lavoro necessario per compiere gli atti di esecuzione. Onde possiamo distinguere gl'individui, che prestano l'opera loro per conto della P. A. per l'espletamento dei vari servizi amministrativi, in due grandi categorie: quella dei funzionari, che dirigono, o cooperano al lavoro di direzione e l'altra degli agenti di esecuzione.

Ma da una parte la molteplicità dei servizi pubblici, riguardo ai quali si attua la gestione diretta e dall'altra il vasto territorio di ciascuno degli Stati moderni, rendono necessaria:

α) una divisione, una ripartizione dei funzionari direttivi e degli agenti di esecuzione e perciò del

uffici amministrativi in base o al servizio pubblico a cui attendono, o alla natura tecnica degli atti che debbono compiere.

β) una divisione, una ripartizione pure dei funzionari direttivi, come degli agenti di esecuzione e perciò degli *uffici amministrativi* in base al luogo, in base cioè alla parte del territorio dello Stato, nella quale essi debbono spiegare la loro azione.

γ) una divisione degli stessi funzionari ed agenti e perciò degli *uffici amministrativi* in centrali e locali: centrali che si occupano della gestione di uno o più servizi pubblici su tutto il territorio dello Stato; locali che si occupano invece di tale gestione solo riguardo ad una parte determinata del territorio.

150. Grave questione è quella riflettente la determinazione dei criterii, in base ai quali si deve procedere a tali ripartizioni, suddivisioni e coordinamento degli uffici amministrativi e del personale, che deve essere addetto a ciascuno di essi.

Due criterii sono al riguardo dominanti: 1.° la diversità del pubblico interesse, cui con ciascun servizio amministrativo si vuol dare soddisfazione: 2.° la diversa natura tecnica del lavoro necessario per l'espletamento di ciascun servizio amministrativo.

Il primo criterio predomina segnatamente nella organizzazione degli uffici centrali, essendo essi prevalentemente, anzi quasi esclusivamente direttivi e dovendo perciò abbracciare ciascun servizio amministrativo nel suo insieme ed esaminare gli atti da compiere in rapporto all'interesse pubblico, al quale si vuol dare soddisfazione.

Il secondo criterio invece predomina negli uffici direttivi locali e negli esecutivi, in quanto riesce

men dispendioso affidare allo stesso ufficio attività, che richiedono lo stesso lavoro e la stessa capacità tecnica, quantunque esse siano indirizzate alla soddisfazione di diversi interessi pubblici.

151. L'applicazione di tali criterii fondamentali riesce molteplice e varia appunto per la diversità delle condizioni in cui debbono applicarsi, per la diversità cioè del lavoro che è necessario per lo espletamento dei vari servizi amministrativi.

A) Conviene in primo luogo esaminare la questione consistente nel determinare i casi in cui è più utile istituire un ufficio che si occupi esso esclusivamente di un determinato servizio pubblico su tutto il territorio dello Stato ed i casi in cui invece è necessario istituire molteplici uffici, che, ciascuno nelle singole parti del territorio, si occupino di un determinato servizio.

È l'annosa questione del dicentramento o dell'accentramento burocratico. Sia l'accentramento come il dicentramento presentano vantaggi ed inconvenienti propri: nell'un caso la maggior capacità tecnica dei funzionari perchè più specializzati, la maggiore uniformità degli atti; nell'altro la facilitazione dei contatti fra i cittadini e l'ufficio amministrativo, la più facile conoscenza delle particolari condizioni locali.

Ora è evidente che, in quanto un servizio pubblico consiste nel disbrigo di affari di tal fatta che importano atti o anche la semplice condizione di fatti che rispettivamente debbono compiersi nella località o nella località debbono accertarsi, è necessario affidare tali mansioni ad uffici locali, mentre, ove tali condizioni non concorrono, può invece più utilmente costituirsi un unico ufficio centrale, che vi provveda.

Però la maggior parte dei servizi pubblici presentano promiscuamente mansioni delle due categorie e cioè alcune che debbono compiersi da uffici locali, ed altre cui è invece più utile che attenda un unico ufficio centrale. Si prenda per esempio la materia dei reclami relativi all'accertamento delle tasse di registro. La valutazione economica dell'affare per determinare l'ammontare della tassa, come per esempio l'accertamento del vero valore di un immobile venduto, dovrà necessariamente farsi da uffici locali; invece la valutazione giuridica dell'affare stesso allo scopo di determinare quale articolo della tariffa debba applicarsi è meglio fatta dall'autorità centrale.

152. B) Riguardo agli uffici centrali l'abbiamo già detto ha efficacia quasi esclusivamente il principio della loro specializzazione in base al servizio pubblico, cui debbono attendere. L'altro criterio della diversità, sotto l'aspetto tecnico, del lavoro necessario per attendere ai vari servizi pubblici non ha che una importanza secondaria, sia perchè sarebbe del tutto insufficiente, importando soltanto la costituzione di pochi uffici che dovrebbero occuparsi dei servizi pubblici i più disparati, sia perchè, — lo si è già notato — non è possibile dirigere bene un servizio pubblico, se non lo si considera nel suo complesso.

Vero è che spesso non è soltanto un unico ordine di cognizioni tecniche, per esempio o quelle mediche, o quelle giuridiche, o quelle economiche, ecc., che basta per guidare e regolare l'attività necessaria all'espletamento di un servizio pubblico, ma occorrono invece contemporaneamente più ordini di cognizioni, spesso disparatissime. Si prenda per es. il servizio della sanità pubblica: l'ufficio direttivo

centrale avrà bisogno dell'opera di medici, di giuristi, di ingegneri. Ciò per altro non importa menomamente che debbano costituirsi tanti uffici separati a seconda della natura tecnica del lavoro da espletare, ma importa soltanto che nell'unico ufficio centrale che deve attendere al servizio pubblico in questione debbano essere funzionari, dei quali ciascuno abbia una delle categorie di cognizioni tecniche, che sono necessarie.

Quando peraltro tutti i servizi pubblici richiedono, ma incidentalmente, quasi in modo complementare, il compimento di determinati lavori sempre identici, come per es. la difesa nei piati giudiziari, cui l'attività amministrativa può dar luogo, non conviene istituire appositi funzionari che si occupino di tali mansioni ciascuno per uno dei servizi amministrativi: ma si può affidare l'esercizio di tali mansioni ad un solo, apposito ufficio. Tale per es. è il caso dell'Avvocatura Erariale.

153. C) Anche riguardo agli uffici locali, innegabilmente esiste la tendenza di costituire appositi uffici per ogni servizio amministrativo, ciò che astrattamente è utile, perchè determina una maggiore capacità dei funzionari, per quanto li specializzi troppo. Però una eccessiva attuazione di tale tendenza finirebbe col violare il postulato edonistico, per le seguenti ragioni:

a) Per disimpegnare molti servizi pubblici — l'abbiamo già notato — occorre in casi determinati, ma non sempre, una capacità tecnica diversa da quella ordinariamente necessaria per il disbrigo degli affari inerenti a ciascun servizio. Per es. per l'accertamento delle tasse di registro non raramente, ma neanche troppo spesso, occorre l'opera d'ingegneri capaci di valutare fondi rustici, urbani, azie-

industriali, ecc. In tali casi sarebbe antieconomico adibire a ciascun ufficio di registro un apposito ingegnere; si provvede con minor dispendio costituendo appositi uffici tecnici provinciali o interprovinciali, la cui opera si richiede dai vari uffici, quando ne sentano il bisogno.

β) Gli uffici locali sentono poi meno vivamente il bisogno per funzionare bene di poter abbracciare il servizio pubblico nel suo insieme, appunto perchè questo compito è specifico degli uffici centrali. Perciò appunto è possibile ed utile affidare ad un solo ufficio più servizi pubblici raggruppandoli in base ai seguenti criteri: *a*) l'identità tecnica del lavoro necessario per ciascuno dei servizi raggruppati. Tutti i servizi di esazione delle entrate potrebbero per es. utilmente affidarsi agli esattori delle imposte dirette; *b*) che la conoscenza degli atti compiuti per uno dei servizi pubblici raggruppati o delle condizioni di fatto nelle quali si è dovuto agire sia utile, o addirittura necessaria, per l'espletamento degli altri servizi pubblici raggruppati. Così è bene affidata alle autorità comunali la compilazione delle liste di leva, perchè esse hanno gli elementi necessari che sono loro forniti da due altri servizi pubblici ai quali attendono: il servizio d'anagrafe e quello di stato civile. Così potrebbe essere utile unire insieme i tre uffici, tenuti distinti in Italia, per l'accertamento delle imposte dirette e delle tasse sugli affari e per le iscrizioni e trascrizioni di diritti immobiliari; *c*) che vi siano affari i quali interessino diversi servizi; in tal caso, se per ogni servizio fosse istituito apposito ufficio, si impiegherebbe troppo tempo per l'esame e la decisione di tali affari, cosa tanto più grave quando vi fosse la necessità che il cittadino, cui uno di

tali affari interessa, dovesse aver contatto con tutti gli uffici deputati ad esaminarlo.

γ) Spesso è necessario per la natura del servizio pubblico costituire moltissimi uffici pubblici in modo da avvicinarli il più possibile ai singoli gruppi di popolazione. Ma in tal caso nelle località men popolate l'ufficio, che è uopo costituire, non ha nel disimpegno di un solo servizio pubblico occupazione sufficiente; quindi la necessità di affidare diversi servizi ad un solo ufficio. Così in un grande centro il cimitero avrà una direzione propria: in un piccolo comune sarà necessario affidarne la direzione all'ufficiale sanitario.

154. D) Gli agenti di esecuzione, ciò è evidente, devono prevalentemente, quasi esclusivamente anzi, essere sparsi in tutti i luoghi, nei quali si attende al servizio pubblico. È scarsissimo il numero degli agenti di esecuzione che può essere necessario aggregare agli uffici centrali.

Riguardo ad essi sarà poi esclusivamente la specialità del lavoro che debbono compiere, la quale determinerà la loro suddivisione in categorie diverse. Così il servizio dei portalettere non potrà essere cumulato con quello dei messi esattoriali, con quello degli agenti di esecuzione addetti ai servizi di polizia: il servizio degli operai di una manifattura di tabacchi non potrà essere cumulato con quello degli operai di una fabbrica d'armi, ecc.

Importantissima fra le varie categorie di tali agenti è quella addetta ai servizi di polizia. È ben noto che la polizia si divide in diversi rami a seconda del diverso interesse pubblico in questione: ed è poi evidente che la P. A. spiega per altri servizi pubblici un'attività tecnicamente del tutto analoga a quella di polizia, per quanto come

sotto il punto di vista giuridico molti non vogliano qualificarla. Tale l'attività per prevenire e reprimere le contravvenzioni in materia fiscale. Or sorge la questione se, trattandosi di attività, che sotto l'aspetto amministrativo, non giuridico, è identica, sia più utile istituire un'unica categoria di agenti di esecuzione, che si occupino di tali servizi, o sia invece più utile istituire categorie distinte per ogni servizio pubblico, o per ogni gruppo di servizi pubblici, cui tale attività si riferisce. In Italia si è in modo eccessivo seguìto quest'ultimo partito; non solo abbiamo una categoria speciale di agenti per i servizi finanziari (guardie di finanza e guardie daziarie), ma abbiamo per la stessa polizia amministrativa e di pubblica sicurezza, guardie di città, guardie municipali, carabinieri reali, vigili sanitari, ecc.

Sembra che la questione non sia suscettibile di una soluzione assolutamente affermativa o assolutamente negativa. Occorre distinguere: per la sorveglianza e per l'esecuzione, che non presentano caratteri speciali e che perciò debbono essere esercitate ovunque ed uniformemente, essendo possibili soltanto diversità nel grado d'intensità con cui devono essere esercitate, si provvede più economicamente con un corpo unico di agenti. Occorrono invece categorie speciali di agenti particolarmente competenti, in quanto la sorveglianza e l'esecuzione presentano caratteri specifici e sono diverse riguardo ai vari interessi pubblici in vista dei quali tale attività si esercita, perchè le violazioni presentano caratteri speciali per essere o soltanto commesse su alcuni punti del territorio (per es. contrabbando alle frontiere), o per essere di regola commesse soltanto da una categoria speciale di persone (per

esempio polizia sanitaria dell'alimentazione) o per il fatto di richiedere una competenza speciale in chi deve accertarle ed identificarne gli autori.

II) — Organizzazione interna degli uffici.

155. Spesso non basta una sola persona per il disbrigo delle mansioni inerenti ad un determinato ufficio; quasi sempre occorre anzi per ciascun ufficio la cooperazione di funzionari direttivi e di agenti di esecuzione. La suprema direzione dell'ufficio deve essere affidata ad un solo funzionario, salvo in casi eccezionali, e cioè che all'ufficio siano affidate soltanto o funzioni di controllo, o funzioni consultive, o funzioni giurisdizionali, o funzioni politiche, riguardo alle quali scopo supremo dell'ufficio stesso è quello di dirigere e di dare soddisfazione alla pubblica opinione.

In tutti gli altri casi la direzione dell'ufficio deve essere affidata ad un solo funzionario in omaggio all'ormai tradizionale principio che il deliberare è di molti e l'agire di un solo, stantechè l'azione deve essere rapida, e la rapidità non si può aver mai quando molti debbono mettersi d'accordo, perchè l'azione finisce sempre col risentire delle discrepanze di coloro che l'hanno deliberata. Ma sopratutto le responsabilità divise fra più individui si attenuano, mentre s'intensificano quelle che ricadono su di un solo individuo.

Quest'ultima ragione fa anche sì che al funzionario incaricato di dirigere un ufficio debba essere lasciata una larga autonomia. Potranno essergli date delle istruzioni, delle direttive, ma queste devono essere talmente larghe da non porre il fr

zionario nell'alternativa o di violarle, o di applicarle, malgrado che per peculiari condizioni di fatto, non contemplate nelle istruzioni, queste siano inapplicabili. La scelta di funzionari onesti e capaci, e l'attuazione severa delle responsabilità sono mezzi più che sufficienti per impedire che il funzionario abusi dell'autonomia di decisione ad esso lasciata.

Il fatto che il lavoro necessario per il disbrigo delle mansioni assegnate a ciascun ufficio sia suscettibile di associazione semplice o di associazione complessa determina poi l'ordinamento interno dell'ufficio. Una, sia pur limitata, divisione organica del lavoro v'è sempre; se non altro quella fra funzionari direttivi ed agenti di esecuzione; ma spesso lo stesso lavoro da disbrigare da ciascuna di queste categorie di funzionari è suscettibile di associazione complessa, di divisione organica. Perciò è condannabile l'organamento degli arsenali marittimi governativi in Italia, perchè in essi prevale una divisione meccanica del lavoro con la istituzione di direzioni speciali per le costruzioni e per gli armamenti, invece che una divisione prettamente organica in base alla natura tecnica dei lavori da eseguire.

III) — Come la P. A. si procura le forze intellettuali e fisiche di cui ha bisogno.

156. Dicemmo già come il carattere fondamentale della gestione diretta è che gl'individui incaricatine agiscono per conto dell'amministrazione e che quindi condizione imprescindibile perchè possa aver luogo la gestione diretta si è che la P A.

abbia a sua disposizione una quantità ingente d'individui, che agiscano per suo conto.

Come si procura tali forze individuali la P. A.? È quanto dobbiamo ora vedere. Tre sono i modi principali con cui la P. A. si procura le forze individuali, di cui ha bisogno, per gestire direttamente i servizi amministrativi e che organizza nel modo suindicato. I primi due di tali modi presuppongono il consenso di coloro che agiranno nell'interesse della P. A.; il terzo all'incontro non presuppone affatto tale consenso.

Questi tre modi sono:

1.° La concessione di un compenso (aggio, stipendio, salario) a coloro i quali consentano ad entrare al servizio della P. A. ed assumano e disimpegnino tale servizio permanentemente ed in modo che ciò costituisca la esclusiva o quasi esclusiva loro occupazione ed il compenso loro accordato sia perciò astrattamente sufficiente a fornire loro i mezzi di sussistenza. È la così detta *burocrazia* ed i funzionari si chiamano *impiegati*.

2.° La concessione di un determinato pubblico ufficio a cittadini nominati da corpi o autorità amministrative, o scelti da elettori, in genere per un periodo determinato ed a titolo gratuito, ma ad ogni modo senza che i compensi loro accordati siano sufficienti ad assicurare in modo permanente i mezzi di sussistenza a coloro che li ricevono. È la così detta *auto-amministrazione* e coloro che ne fan parte si chiamano *funzionari onorifici*.

3.° Gl'individui sono obbligati a prestare per un periodo più o meno lungo l'opera loro a beneficio della P. A.: α) sia in modo assolutamente gratuito; β) sia col mero rimborso delle spese che per ottemperare all'obbligo loro fatto debbono sosten-

γ) sia coll'essere mantenuti a spese della P. A. durante il tempo in cui a beneficio di esso prestano l'opera loro; δ) sia infine coll'ottenere durante tale periodo di tempo un compenso, il quale però deve essere inferiore a quello che sarebbe determinato dalla libera concorrenza, altrimenti sarebbe inutile la imposizione dell'obbligo di prestare l'opera propria a beneficio della P. A.

Ognuno di questi modi presenta vantaggi ed inconvenienti e si attua con modalità proprie. Conviene quindi parlarne partitamente.

157. A) *Burocrazia.* Vantaggi di questo modo con cui la P. A. si procura le forze individuali di cui ha bisogno sono: α) la maggior competenza tecnica dei funzionari, data la specializzazione delle loro funzioni ed i particolari requisiti di capacità, che si possono richiedere per l'ammissione in servizio; β) un maggior interessamento dei funzionari all'andamento del servizio cui attendono, perchè resi scevri di ogni preoccupazione per procurarsi i mezzi di sussistenza; γ) la possibilità di sviluppare tale interessamento, prendendo come base il fatto che v'ha un interesse privato dell'impiegato, quello di conservare lo stipendio e di vederselo aumentare, coincidente con l'interesse pubblico della buona gestione del servizio. La « carriera » che all'impiegato è concesso di percorrere tanto più rapidamente quanto maggiori sono i suoi meriti, il più grave danno che per esso presenta il licenziamento in confronto che per il funzionario onorifico, in quanto per l'impiegato il licenziamento implica la perdita dei mezzi di sussistenza, finiscono con acuire l'interesse privato dell'impiegato e con intrecciarlo sempre più all'interesse pubblico, dal che risulta una più potente spinta nell'animo dell'impiegato

per indurlo all'esatto adempimento dei suoi doveri di ufficio.

Di fronte a questi vantaggi sonvi anche inconvenienti e cioè: α) v'ha il pericolo che quello che può essere un vantaggio, la maggior capacità tecnica, si trasformi in un difetto e diventi mera *routine*; β) appunto perchè normalmente chi entra come impiegato al servizio della P. A. vi rimarrà finchè avrà forza di lavorare, riesce più difficile fare una larga rinnovazione in tale categoria di funzionari. L'esperienza prova che ciò è possibile solo in seguito a moti rivoluzionari e che tale rinnovazione riesce dispendiosissima; γ) perciò stesso e per il fatto che la sua caratteristica è quella di possedere una maggior capacità tecnica, la burocrazia è meno ossequente ai voleri della pubblica opinione, ciò che impedisce di poter usufruire di essa là ove la cosa più necessaria è quella di dare soddisfazione e di dirigere la pubblica opinione; δ) la burocrazia infine gode le simpatie della popolazione in minor grado dei funzionari onorifici, sia perchè non sempre i singoli funzionari escono da quel gruppo di popolazione, in mezzo al quale sono chiamati ad agire, sia perchè ne vivono più appartati, sia per le funzioni alle quali attendono.

La rapida analisi di questi vantaggi e di questi inconvenienti ci permette di indicare i casi in cui la P. A. deve ricorrere piuttosto a questo che agli altri modi per procurarsi le forze individuali di cui abbisogna. Tali casi ricorrono: α) quando per l'espletamento di determinate mansioni vi è bisogno di grande competenza tecnica, non politica; β) quando la buona o la cattiva gestione importa rilevanti perdite pecuniarie per la P. A.

158. I particolari lineamenti, che poi per dare il

massimo frutto col minimo sforzo deve assumere questo modo, con il quale la P. A. si procura le forze individuali di cui ha bisogno, sono i seguenti:

1.° le ammissioni in servizio debbono avvenire in modo che l'amministrazione abbia la prova della capacità, dell'attitudine degli ammittendi. Vale all'uopo il sistema dei concorsi per esami o per titoli, quando si tratta di attitudini che possono essere possedute da molti, ma da ciascuno in grado diverso. Quando invece si tratta di attitudini le quali possono essere possedute da moltissimi in grado uguale, il sistema del concorso non è possibile, e devono invece istituirsi l'esame d'idoneità e stabilirsi criteri di preferenza, come per es. quelli di aver prestato un più lungo servizio militare, o di essere figli d'impiegati, o di essere nativi di certe località per determinare a chi accordare la preferenza fra coloro, i quali possiedono l'idoneità necessaria;

2.° devono cointeressarsi il più intensamente possibile i funzionari al buon andamento del servizio loro affidato, specialmente quando si tratta di funzionari, che dirigano un ufficio. Ciò è possibile soltanto nei servizi pubblici redditizi, e quando si tratta di eseguire spese. In quest'ultimo caso è invece possibile concedere al funzionario che dirige il servizio una parte del risparmio nella spesa che esso riesce ad ottenere. Nel caso di servizi redditizi si deve invece concedere al funzionario una quota parte del maggior prodotto netto che in ciascun anno il servizio dà in confronto dell'anno antecedente. Peraltro non è consigliabile tale sistema quando il maggior prodotto netto potrebbe ottenersi con più intense vessazioni dei cittadini, come nel caso di accertamento di imposte;

3.° fino al momento in cui l'impiegato cessa dal servizio deve sussistere per esso la possibilità di vedere aumentati o diminuiti i vantaggi materiali e morali concessigli allo scopo di eccitarlo ad impiegare tutto il suo zelo e tutta la sua intelligenza nel disimpegno delle mansioni affidategli. Chi ha la direzione e perciò la responsabilità di un determinato ufficio, secondo quanto più sopra si è detto (n. 155), deve avere anche una parte preponderante nel determinare i miglioramenti ed i deterioramenti della posizione di ciascun impiegato in relazione allo zelo ed alla capacità di cui questi dan prova. Peraltro non è da escludersi che l'impiegato possa e debba essere garentito contro gli eventuali abusi commessi in tale materia da colui che dirige l'ufficio;

4.° per impedire che l'impiegato diventi troppo schiavo della *routine* e si limitino eccessivamente i suoi orizzonti intellettuali, è bene costringere gl'impiegati, dopo un certo numero di anni di servizio, a dare prova, mediante appositi esami, di una certa larghezza di coltura e di aver in certa misura tenuto dietro anche ai progressi scientifici. Anzi per gli altissimi posti, in cui lo spirito *routinier* sarebbe assolutamente disastroso, è utile non chiamarvi funzionari anziani, i quali abbiano fatta tutta la carriera, cominciandola dal più basso gradino, ma invece funzionari più giovani ammessi da poco tempo in servizio, o che hanno fatto rapidissima carriera per aver dato prova di larghissima coltura.

159. B) *Funzionari onorifici volontari.* Anche questa categoria di funzionari, di cui si serve la P. A. per gestire direttamente i pubblici servizi, presenta vantaggi ed inconvenienti propri. I vantaggi sono:

α) tali funzionari godono in maggior grado le simpatie della popolazione, sia perchè sono tratti dal gruppo di popolazione, in mezzo al quale debbono esplicare le funzioni amministrative loro assegnate, sia perchè sono scelti fra le persone maggiormente in vista in un determinato gruppo di popolazione, sia perchè essi stessi per essere nominati, o per essere conservati in ufficio, hanno bisogno di mantenere deste tali simpatie:

β) tali funzionari per quest'ultima ragione hanno maggiore ossequio per la pubblica opinione;

γ) sono meno difficili i cambiamenti quasi completi di tutti questi funzionari; è in altre parole più facile l'allontanarli dagli uffici da essi gestiti ed affidarli ad altri.

I difetti propri di tale modo con cui la P. A. si procura le forze individuali di cui ha bisogno sono:

α) la minor competenza tecnica dei funzionari, salvo per quelle mansioni che sono di carattere politico, e riguardo alle quali occorre dirigere prima e poi dare soddisfazione alla pubblica opinione;

β) una maggiore rilassatezza quando si tratti di imporre carichi sulle popolazioni, o si tratti di provvedimenti, i quali recano danno a singoli individui;

γ) una meno intensa responsabilità, in quanto la perdita dell'ufficio ottenuto non rappresenta come per l'impiegato anche la perdita di sicuri mezzi di sussistenza.

Spesso anche la stessa attuazione della responsabilità è meno sicura, in quanto il funzionario onorifico, che non lo meriterebbe, riesce a farsi confermare nell'ufficio, specialmente quando la designazione dell'individuo, cui un determinato ufficio deve affidarsi, vien fatta per mezzo dell'elezione,

Vero è però che quest'ultimo inconveniente può attenuarsi comminando pene pecuniarie od anche restrittive della libertà personale contro quelli di tali funzionari, che nell'espletamento delle mansioni loro affidate non impieghino il grado di diligenza necessario, anche se ciò dipende da difetto d'intelligenza o di coltura, e preordinando un doppio modo di attuazione delle responsabilità: quello naturale ed organico della mancata conferma, ed uno artificiale, specifico consistente nella istituzione di apposita giurisdizione, che attui tali responsabilità. A questi mezzi artificiali si è ricorso più o meno largamente in Germania ed in Inghilterra, ma, disgraziatamente, quasi mai in Italia.

160. I casi in cui più utilmente può la P. A. ricorrere a tale modo per procurarsi le forze individuali di cui ha bisogno, sono logicamente determinati dai vantaggi e dagl'inconvenienti, che al modo stesso sono inerenti. Tali casi sono:

α) quando le funzioni affidate a tali funzionari sono consultive, e quando sono di natura giurisdizionale;

β) quando le mansioni loro affidate consistono nell'esercizio di un controllo, giurisdizionale o meno, sul modo in cui funzionari burocratici attendono alle loro funzioni. In tal caso peraltro, se addirittura l'attuazione delle responsabilità a carico di funzionari burocratici vuole affidarsi a funzionari onorifici, questi debbono essere in numero ristretto;

γ) quando si tratta di mansioni, per esercitare bene le quali occorre prima dirigere e poi tener conto della pubblica opinione. In tale caso è tutta o quasi tutta la regolamentazione e la direzione di uno o più servizi pubblici, che vengono affidate a tali funzionari onorifici. Perciò, se si tratta di servizi pubblici i quali importano una spesa rilevante

per la P. A., occorre dare speciale configurazione a tale modo con cui la P. A. si procura le forze individuali di cui ha bisogno. Occorre cioè creare tale un meccanismo, per cui le conseguenze finanziarie della cattiva gestione del servizio pubblico siano più specialmente risentite da quei funzionari che gestiscono il servizio pubblico in questione, o, se questo non è possibile, da coloro che, mediante l'elezione, scelgono tali funzionari onorifici. Ciò non è possibile, se non quando si affida la gestione di tali servizi pubblici ad enti pubblici di dicentramento locale o istituzionale, e questi debbano provvedere alle spese inerenti ai servizi loro affidati, mediante imposte stabilite a carico degli interessati. Solo in tal caso si restringe la cerchia degl'interessati alla buona gestione e perciò s'intensifica anche il loro interesse. Vi è peraltro un mezzo per rendere artificialmente anche più intenso tale interesse, ed è quello largamente applicato in Inghilterra, per cui determinati servizi sono affidati agli enti locali, ma nella spesa per tali servizi concorre lo Stato solo se essi sono bene gestiti. In caso di cattiva gestione aumenta pertanto il carico tributario, di cui l'ente grava i cittadini. Quando in tali modi si è intensificato l'interesse di un gruppo di popolazione alla buona gestione di un servizio pubblico, si ottiene che i funzionari onorifici abbiano ad essa un intenso interesse personale, scegliendoli fra i maggiori contribuenti. Non ricorrendo a tale mezzo occorre affidare la scelta di tali funzionari a coloro, che hanno un interesse personale alla buona gestione dei servizi stessi, o a coloro che per questi sono chiamati a contribuire, o in genere ai cittadini della località, nella quale al servizio pubblico si attende.

161. C) *Prestazioni di opere obbligatorie.* Il primo e più importante dei vantaggi che presenta questo modo, con cui la P. A. si procura le forze individuali di cui ha bisogno, è la grande economia, che ad esso è inerente, anche quando gl'individui costretti a servire la P. A. ne ricevono o i mezzi di sussistenza nella misura strettamente indispensabile, o anche un piccolo compenso, perchè questo è sempre inferiore a quello che sarebbe determinato dalla libera concorrenza. Altrimenti invero sarebbe perfettamente inutile sancire l'obbligatorietà delle prestazioni di opere. Perciò, specialmente nei paesi poveri, a tale modo dovrebbe farsi ricorso, perchè in essi è disgraziatamente più frequente la disoccupazione e perchè in essi minore è il peso risultante dal fatto di dovere servire obbligatoriamente e per uno scarsissimo compenso la P. A. invece che di scegliersi liberamente una più lucrativa occupazione; sia perchè la differenza fra i compensi corrisposti nei due casi è minore; sia perchè è molto grande l'alea di non riuscire a trovare un'occupazione convenientemente lucrativa. Tanto più che quanto può esservi di eccessivo in tale onere può venire eliminato accordando all'interessato la facoltà di sottrarsi all'obbligo fattogli di entrare al servizio della P. A., sostituendo a sè stesso altra persona ed accordandole un compenso, come avveniva nel caso dei cambi per il servizio militare, quando vigevano le lunghe ferme.

Qualche volta spinge a ricorrere a questo mezzo non il solo desiderio di spendere meno, ma l'assoluta necessità, per essere impossibile di procurarsi, senza coazione, tutte le forze individuali di cui si ha bisogno, per il loro grande numero, come nel caso della costituzione della forza armata, o

l'urgenza del bisogno, come nel caso in cui occorra ovviare a disastri di comune pericolo, ed infine il bisogno di far intendere alla popolazione che la P. A. e lo Stato non hanno altre forze all'infuori di quelle che la popolazione loro fornisce volontariamente, o costretta.

Di fronte peraltro a tali vantaggi, vi è l'inconveniente della scarsa capacità tecnica, posseduta da coloro che vengono obbligati a prestare l'opera loro a favore della P. A., di guisa che a questo modo non può ricorrersi se non quando si tratta di servizi pubblici, per l'espletamento dei quali bastano attitudini, che naturalmente ogni uomo possiede, o che può in breve tempo ogni uomo procurarsi, come per esempio il giudicare se un fatto è o meno provato (servizio dei giurati); compiere i lavori di terra necessari per la costruzione di una strada ordinaria (prestazioni per la costruzione di strade comunali obbligatorie); servizio militare, non solo riguardo agli uomini di truppa ed ai sott'ufficiali, ma anche riguardo agli ufficiali inferiori.

162. La considerazione dei vantaggi e degl'inconvenienti proprî di questo modo, con cui la P. A. raccoglie le forze individuali di cui ha bisogno, ce ne indica i lineamenti generali.

In primo luogo per ricorrervi bisogna tener conto del grado di capacità, di attitudini necessarie per prestare le opere, per le quali la P. A. vuol valersi del modo in esame e determinare preventivamente le categorie di cittadini, nei quali tale capacità certamente concorre. Ma, se il numero degli obbligati supera quello di coloro la cui opera in un determinato momento occorre, per evitare ingiustizie, o si designano categorie di cittadini più intensamente obbligati, o si ricorre alla sorte per

determinare coloro riguardo ai quali l'obbligo alla prestazione dovrà tramutarsi da potenziale in concreto.

È poi evidente che gli obbligati vorranno sottrarsi all'adempimento dell'obbligo loro fatto: quindi la necessità di ricorrere a tutti quei mezzi, di cui si è discorso nel capitolo I e che la scienza nostra suggerisce, sia per identificare coloro cui l'obbligo è fatto, sia per applicare sicuramente le sanzioni penali contro coloro, che all'obbligo non adempiano.

Abbiamo poi accennato come questo modo con il quale la P. A. si procura le forze individuali di cui ha bisogno può attuarsi con diverse modalità ed abbiamo anche accennato quali questi sono (n. 161).

α) Può essere imposto di prestare l'opera propria a beneficio della P. A. o in modo assolutamente gratuito, o col rimborso delle sole spese. È evidente che in tal caso occorre che il periodo, durante il quale il cittadino deve prestare l'opera propria, sia molto breve e possibilmente concida con quello in cui esso è disoccupato.

β) In altri casi la P. A. deve a coloro che essa costringe a servirla accordare i mezzi di sussistenza, sia pure nella misura strettamente necessaria. Ciò si verifica quando non è troppo breve il periodo di tempo durante il quale il cittadino deve prestare l'opera propria, e d'altra parte l'adempimento di tale obbligo l'assorbe al punto che esso deve abbandonare completamente le proprie occupazioni. Tale è il caso del servizio militare.

γ) Infine la P. A. deve invece accordare non più i mezzi di sussistenza nella misura strettamente necessaria, ma addirittura un piccolo compenso quand'

l'obbligo del cittadino di prestare l'opera propria a beneficio della P. A. durerà fino a quando esso avrà attitudine a prestarla. Casi di tal fatta non esistono in Italia, ma potrebbe utilmente e con non lieve economia farsi ricorso a tale combinazione per il reclutamento dei carabinieri reali, dei sotto-ufficiali dell'esercito e dell'armata ed in genere per la bassa forza di tutti i corpi militarmente organizzati: guardie di città, guardie di finanza, ecc.

163. Da quanto finora si è detto circa i tre modi, con i quali la P. A. può procurarsi le forze individuali di cui ha bisogno, apparisce evidente che solo al primo di questi modi, alla burocrazia cioè, la P. A. può far ricorso in modo esclusivo per gestire alcuni servizi pubblici. Ma non sembra possibile invece — e l'esperienza lo dimostra — ricorrere esclusivamente o a funzionari onorifici, o a prestazioni d'opere, cui si costringano i cittadini per gestire qualsiasi servizio pubblico. Per molti servizi sarà utile, anzi sarà necessario ricorrere a funzionari onorifici, ovvero obbligare i cittadini a fare delle prestazioni di opere, ma in modo complementare sarà necessario ricorrere anche in tali casi ad impiegati. Perciò per molti servizi pubblici avremo la cooperazione di impiegati, di funzionari onorifici, e di cittadini costretti a servire la P. A.

α) In alcuni casi il servizio pubblico sarà disimpegnato da impiegati, ma il controllo sull'opera loro sarà esercitato da funzionari onorifici. Tale caso ricorre nell'amministrazione degli enti locali, per quanto i funzionari onorifici attendano anche ad altre funzioni.

β) In altri casi determinate mansioni possono affidarsi a collegi misti, composti cioè d'impiegati e

di funzionari onorifici. Tale è il caso della nostra Giunta provinciale amministrativa. Peraltro può essere varia la cooperazione richiesta alle due categorie di funzionari: o tutti hanno identiche funzioni ed uguali poteri: oppure la cooperazione degli uni è meno importante di quella degli altri. Per esempio gli uni danno parere, gli altri decidono.

γ) Possono anche alcuni degli atti necessari per espletare un servizio o un complesso di servizi pubblici essere affidati a funzionari onorifici e gli atti rimanenti ad impiegati. Tale è il caso delle amministrazioni degli enti locali in Italia. Il criterio per fare tale divisione di attribuzioni deve consistere in ciò che sia o meno necessario per compiere gli atti stessi tener conto della pubblica opinione. Nel caso affermativo devono gli atti affidarsi ai funzionari onorifici: nel caso negativo ai burocratici.

δ) Finalmente quando si costringono i cittadini a prestare l'opera loro a beneficio della P. A., è, almeno nell'attuale stadio di civiltà, sempre necessario un funzionario che guidi, indirizzi e sorvegli gli obbligati nell'adempimento dell'obbligo loro fatto. Questi funzionari direttivi appartengono di regola alla burocrazia, civile o militare, di guisa che questa fornisce per così dire i quadri, mentre gli obbligati formano la massa, che diretta da quella deve prestare l'opera propria, di carattere quasi sempre esecutivo.

CAPITOLO VI.

IL CONTROLLO

Sommario. — 164. Controllo su atti singoli: controllo sul complesso dell'attività di un funzionario. — 165. Controllo nell'interesse individuale. — 166. Controllo nell'interesse pubblico; cointeressamento dei cittadini ad esercitarlo. — 167. Carattere saltuario e repressivo di tale controllo. — 168. Esame dei risultati della gestione a periodi determinati; verifiche; inchieste. — 169. Norme relative all'attuazione della responsabilità giuridica dei funzionari. — 170. Pubblicità da dare ai risultati delle inchieste.

164. Il numero ingente dei cittadini, i quali cooperano a vari titoli per l'espletamento dei servizi amministrativi, rende necessaria l'organizzazione di un forte controllo, diretto ad ottenere che essi adempiano fedelmente ed intelligentemente gli obblighi loro fatti, non tradiscano cioè il pubblico interesse per la cui soddisfazione debbono agire e che essi nello spiegare la loro attività non violino illegalmente o senza ragione sufficiente diritti ed interessi di cittadini.

Il controllo può investire ciascun atto compiuto da un funzionario indipendentemente dagli altri numerosissimi atti che esso ha compiuto; o può in-

vece investire l'azione del funzionario nel suo complesso.

Nel primo caso molto spesso avviene che il controllo concerna più un interesse individuale e precisamente quello che può essere leso dall'atto in questione: nel secondo caso invece il controllo concerne sempre l'interesse collettivo più che un singolo interesse individuale.

Perciò stesso quando v'ha lesione di un diritto o di un interesse individuale che presenti determinati caratteri, quantunque non solo a privato ma anche a pubblico beneficio debba agire il controllo, la cura di metterlo in moto può essere abbandonata all'iniziativa dell'individuo interessato. D'altra parte l'interesse pubblico importa solo la bontà e l'efficienza dell'attività amministrativa nel suo complesso, non tanto la bontà dei singoli atti. L'attività amministrativa, come la giurisdizionale possono svolgersi in modo abbastanza soddisfacente, quantunque non raramente diano luogo ad errori e ad abusi. Esse, nel pubblico interesse, vanno guardate soprattutto nel loro complesso.

165. Perciò il controllo assume forme ed aspetti diversi a seconda che debba esercitarsi su ciascun atto, singolarmente ed isolatamente considerato, e nell'interesse individuale; o se invece debba esercitarsi prevalentemente nell'interesse pubblico, ciò che si verifica più raramente quando il controllo ha luogo su singoli atti, ma sempre quando investe l'intera attività di un funzionario o l'azione di tutto un ufficio amministrativo, considerate nel loro complesso.

Il primo di tali controlli assume ora carattere giurisdizionale, ora no. Una delle caratteristiche moderno Stato giuridico è quello di estendere

possibile i casi, in cui è concesso al privato leso in un suo interesse di mettere in moto un controllo di natura giurisdizionale.

Ben s'intende come in questo campo è prevalente la parte che deve essere studiata dal diritto amministrativo, in confronto di quella che può costituire dominio proprio della scienza dell'amministrazione (1).

Le poche norme che in tal materia la scienza dell'amministrazione può suggerire riflettono la organizzazione degli uffici pubblici, i quali debbano esercitare tale forma di controllo, e sono le stesse già esposte nel capitolo antecedente, quando si è parlato della gestione diretta.

166. Più larga materia di studio trova invece la scienza nostra riguardo alla seconda forma di controllo, a quello cioè che è esercitato nel pubblico interesse e che, come si è detto, per lo più investe l'azione di un funzionario, o di un ufficio nel suo complesso.

In tale materia valgono alcune norme di ordine generale, delle quali è necessario parlare partitamente.

I) Si deve, per quanto è possibile, interessare i cittadini a cooperare per il più efficace esercizio di tale controllo.

Ciò avviene in due modi.

a) Dando facoltà al cittadino di agire per metterlo in moto e, quando il controllo assuma natura

---

(1) Per la teoria giuridica ed il sistema seguito dalla legislazione italiana in materia vedi Romano, op. cit., libro III, pag. 159-191.

Vedi anche il vol. III del *Trattato* dell'Orlando.

giurisdizionale, di esercitare una vera e propria azione giudiziaria per metterlo in moto, illuminarlo e facilitarne il funzionamento. La forma più completa di tale cooperazione dei cittadini all'esercizio del controllo è costituita dall'azione popolare, ma in realtà, quantunque le norme legislative e regolamentari ne taciano, tale cooperazione ha luogo di fatto in moltissimi casi con le denunce, i reclami, i ricorsi, che singoli cittadini presentano all'autorità superiore contro l'operato di determinati funzionari. L'azione popolare, come si è detto, è la forma più completa di tale cooperazione. Non potendosi determinare *a priori* chi può avere interesse ad esercitare un determinato controllo, non si può conseguenzialmente, concedere il diritto di agire in giudizio ad una determinata persona: ma, sicuro che fra tutti i cittadini ve ne sia alcuno che abbia un interesse personale ad agire, il legislatore concede il diritto di azione a *cuique de populo*, per quanto di tale diritto usufruiranno solo coloro, che all'esercizio di esso hanno un interesse particolare. L'azione popolare peraltro nello Stato moderno, dati i maggiori e più intensi mezzi di cui la P. A. dispone, non può trovare, oltre quello elettorale, altro campo di applicazione che l'attuazione delle responsabilità dei funzionari (1).

β) Dando modo al cittadino ed interessandolo ad esaminare se il funzionario compie fedelmente il suo dovere. In tal caso il controllo finisce coll'essere quasi automatico e perciò diventa più efficace. Di tal fatta è in molti casi il controllo in materia fi-

(1) Per la teoria giuridica relativa all'azione popolare vedi Romano, op. cit., pag. 151-153.

nanziaria. Così la esatta riscossione delle tasse postali e l'accertamento del debito dei funzionari che le riscuotono verso la P. A. vien fatta automaticamente, stante l'imposizione dell'obbligo di adoperare marche e carte valori per accertare il pagamento delle tasse. Ugualmente per le marche usate in molti comuni per la riscossione dei diritti sulle copie degli atti di stato civile.

167. II) Il controllo deve esser poi saltuario e repressivo. Non deve cioè esercitarsi preventivamente su tutti gli atti. È questa un'altra caratteristica dello Stato moderno, che non è tanto il portato e la conseguenza delle istituzioni rappresentative, che in esso vigono, quanto della molteplicità dei compiti, cui in esso attende la P. A., e della mole immensa degli atti che essa deve compiere.

Fare esercitare un controllo preventivo e su ciascun atto, prima che l'atto stesso divenga definitivo, renderebbe necessario di raddoppiare il personale amministrativo ed importerebbe un inutile dispendio di denaro e di tempo. D'altra parte la sua efficacia sarebbe ben limitata in quanto i rapporti, che necessariamente in fatto si stabilirebbero fra il funzionario controllante e quello controllato, attenuerebbero nella più parte dei casi l'intensità e l'efficacia del controllo.

Ciò non importa menomamente che per atti di particolare, di eccezionale gravità sia prudente fare esercitare preventivamente il controllo sul singolo atto, e non solo il controllo sulla legittimità dell'atto, ma anchè sulla sua intrinseca bontà. Ma questo è caso eccezionale, che non infirma la regola dover essere il controllo saltuario e repressivo.

Valga un esempio: per controllare la regolarità

del servizio di vendita dei biglietti ferroviari, non si esercita un controllo preventivo, ma soltanto repressivo. Appositi impiegati ritirano nella stazione di arrivo i biglietti dai viaggiatori e l'inviano ad un ufficio centrale, il quale controlla se in ciascun biglietto è segnato il vero prezzo e coll'aiuto della data, del numero d'ordine e della indicazione della stazione di partenza segnati su ciascun biglietto, controlla anche se il biglietto stesso fu iscritto nello stato di riscossione della stazione, che lo vendette. Il controllo è evidentemente repressivo e saltuario, perchè ha luogo quando l'operazione è esaurita e perchè non si riescono a ritirare tutti i biglietti venduti.

Contro questa norma del carattere saltuario e repressivo del controllo urta il cosidetto istituto della vigilanza governativa, che si esercita mediante il visto prefettizio sugli atti delle amministrazioni locali, allo scopo di annullare quelli illegali. La esperienza prova la scarsa efficacia di tale controllo preventivo.

168. III. Il controllo ha anche più intensamente carattere repressivo, quando si esercita sul risultato della gestione in un determinato periodo, sia pur anco a periodi prestabiliti, per esempio ogni anno, e tende ad attuare le responsabilità civili, penali e disciplinari dei funzionari, sulla cui azione il controllo viene esercitato.

In tal caso il controllo si esercita mediante verifiche, ispezioni, inchieste improvvise, o mediante esame della gestione del funzionario, fatto a periodi determinati.

Talvolta invero basta il semplice esame dei risultati della gestione tenuta da un funzionario per essere in grado di formulare un giudizio sul m

in cui esso vi attese. Per es., se si scorgerà che in un anno è aumentato il numero dei delitti i cui autori restarono ignoti, si avrà un indizio sicuro del men buono funzionamento dell'ufficio di pubblica sicurezza in quella circoscrizione. Ma, anche quando si tratta di servizio di tal fatta che i risultati ottenuti costituiscono un sicuro elemento per giudicare del modo in cui i servizi stessi vennero gestiti, non è prudente tralasciare completamente gli altri mezzi di accertamento, di cui testè si è fatto cenno.

Le verifiche, le ispezioni, le inchieste debbono farsi all'improvviso, quando il funzionario, sulla cui gestione si compiono, meno se le aspetta. Chi le compie deve immediatamente prendere possesso dell'ufficio e porsi in grado d'impedire che il funzionario possa alterare lo stato delle cose. I dati forniti dai documenti di ufficio debbono controllarsi con esami testimoniali al fine di vedere se rispondono o meno a verità.

169. IV) All'esercizio del controllo deve essere poi congiunto l'accertamento delle responsabilità civili, penali e disciplinari dei funzionari. In riguardo a tale materia deve osservarsi:

a) l'accertamento delle responsabilità civili e penali è una funzione di carattere giurisdizionale: tale può essere reso anche l'accertamento delle responsabilità disciplinari; per altro, data la specialità delle materie da esaminare è preferibile istituire apposite giurisdizioni speciali almeno per la responsabilità civile e disciplinare. È utile poi istituire una giurisdizione speciale anche per la responsabilità penale, limitatamente ai delitti colposi.

β) la giurisdizione speciale deve dare ogni garanzia d'imparzialità sia nell'interesse dei funzionari che in quello dell'amministrazione.

γ) la stessa giurisdizione deve poter conoscere sì della responsabilità civile che della disciplinare ed anche di quella penale per delitti colposi, sia perchè le varie responsabilità si completano a vicenda, sia per poterle più celermente attuare.

δ) nessun ostacolo deve frapporsi all'attuazione delle responsabilità suddette. Quindi: 1) il funzionario, che scopra a carico di un altro funzionario un trascorso nell'adempimento de' suoi doveri di ufficio che può dar luogo all'applicazione a carico di costui di sanzioni civili, penali, o disciplinari, deve darne parte immediatamente non ai suoi superiori, ma alla giurisdizione speciale cui incombe di applicare tali sanzioni; 2) la stessa giurisdizione speciale deve potere *ex officio* attuare tali responsabilità ed avere tutti i poteri necessari per accertarle d'ufficio.

170. V) Un'ultima gravissima questione riflette la pubblicità da dare ai risultati del controllo, che si è esercitato. Negli Stati del continente europeo prevale il sistema, per cui i superiori coprono sempre e negano nel modo più reciso le colpe dell'inferiore.

Questo sistema, seguito troppo assolutamente, finisce peraltro col far perdere prestigio sì ai funzionari colpevoli, che a quelli che coprono e nascondono gli errori da quelli commessi. Il pubblico finisce col non credere più a tali affermazioni e col ritenere colpevoli i funzionari, anche quando essi hanno pienamente ragione e così la P. A. perde il suo prestigio.

D'altra parte il confessare e render pubblico ogni errore, anche minimo, fa pure perdere prestigio ai funzionari che ne vengono dichiarati colpevoli.

Sembra che una via di mezzo sia più conveniente seguire.

Quando si tratta di piccoli errori, di cui il pubblico non avrebbe modo di venire a conoscenza, è meglio tenerli nascosti. Il palesarli non varrebbe ad altro che a togliere prestigio al funzionario.

Ma quando si tratta di errori di cui il pubblico viene necessariamente a conoscenza, essi debbono lealmente farsi conoscere al pubblico dalla stessa amministrazione, perchè essa, più ancora che il funzionario colpevole, possa conservare intiero il suo prestigio. Se l'errore è lieve, basta riguardo al funzionario la pubblica ammonizione che esso riceve, la quale d'altra parte può valere di freno salutare e non sempre gli toglie il prestigio di cui gode; se poi l'errore è grave, non solo l'amministrazione deve riconoscere pubblicamente l'errore commesso, ma deve anche venire attuata la responsabilità in cui il funzionario è incorso e deve al pubblico farsi conoscere la sanzione che in conseguenza contro di esso fu applicata.

PARTE SPECIALE

CAPITOLO I.

LE INDAGINI RIFLETTENTI LA POPOLAZIONE, IL TERRITORIO ED IL PASSATO DELLO STATO

Sommario. — 171. Introduzione. — I) *Statistica.* — 172. La difficoltà di raccogliere i dati. — 173. L'elaborazione dei dati raccolti. — 174. Il censimento. — 175. L'anagrafe comunale. — 176. Altre statistiche. — II) *Indagini non statistiche.* — 177. Svolgimento. — III) *Archivi di Stato.* — 178. Scopi e funzionamento. — IV) *Indagini sulle condizioni fisiche del territorio.* — 179. Svolgimento.

171. Il territorio e la popolazione, comunque vogliasi sotto l'aspetto giuridico qualificare il rapporto in cui si trovano con lo Stato, costituiscono come l'ambiente, in cui ed a cui beneficio lo Stato stesso deve agire. Da ciò il compito essenziale della P. A. di raccogliere notizie intorno al particolare modo di essere dell'uno e dell'altra. Tali notizie vengono raccolte mediante: α) la *statistica*; β) l'*esame e le osservazioni fatte da privati*; γ) i *rapporti*; δ) le *inchieste*.

I) — Statistica (1).

172. La statistica è stata assunta alla dignità di pubblico servizio, sia perchè lo Stato è il primo ad usufruirne, sia perchè importa dispendio non lieve, sia perchè spesso non si riesce a raccogliere dati se non mediante la coazione giuridica. I dati possono essere forniti da uffici pubblici i quali per altri servizi sono già a cognizione di essi (*statistica secondaria*), come, per es., la statistica delle nascite, dei matrimoni, delle morti, quella giudiziaria. Oppure i dati debbono essere forniti dagl' interessati. La raccolta dei dati è in questo secondo caso più difficile: essa non è possibile che comminando pene ed applicandole severamente contro coloro che trascurano di fare le dichiarazioni loro imposte. Ad assicurare la meno imperfetta raccolta dei dati occorre: α) comminare pene ed applicarle severamente; β) obbligare, quando è possibile, più di una persona a dichiarare lo stesso fatto: per es., l'obbligo

(1) Bibliografia: Raseri, *Popolazione*, nel vol. IV, parte II del *Trattato* dell'Orlando; Rümelin, nel *Manuale di Econ. Polit.* dello Schönberg (pubblicato nella *Biblioteca dell'Economista*). Sull'ordinamento e l'attività degli uffici di statistica nei vari Stati civili, vedi l'articolo del Mischter, *Statistik* (*amtliche, in den einzelnen Staaten*), pubblicato nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Lexis, Elster e Loening. Sugli uffici di statistica comunali nelle grandi città l'articolo del Neefe, pubblicato al riguardo sotto la voce *Statistik* nell'or rammentato *Handwörterbuch*.

dei cambiamenti di abitazione incombe non solo sul conduttore, ma anche sul locatore; γ) tenere, quando è possibile, preventivamente, notamento delle persone obbligate a fare la dichiarazione; δ) rammentare con molteplici mezzi agl'interessati l'obbligo della dichiarazione; ε) controllare l'adempimento dell'obbligo della dichiarazione ed applicare severamente le pene comminate anche se per altra via la P. A. ha potuto procurarsi il dato richiesto. Tale controllo può essere necessario, o saltuario a seconda che gli interessati debbono consegnare la loro dichiarazione nel proprio domicilio, o debbono invece portarla essi stessi nella sede dell'ufficio che raccoglie i dati.

173. La raccolta dei dati deve necessariamente farsi da uffici locali; l'elaborazione invece sembra più utile venga accentrata in unico ufficio centrale: α) per la maggiore tecnicità del personale a ciò addetto; β) per la maggiore uniformità dell'esecuzione; γ) per la possibilità di un riscontro accurato e generale; δ) per la possibilità di usare macchine; ε) per il minor dispendio. In Italia esiste presso il M. di A. I. e C., una Direzione generale di statistica, divisa in due divisioni e quattro sezioni (R. D. 2 marzo 1883), assistita da un Consiglio superiore di statistica e da un Comitato (R. D. 27 febbraio 1898); esistono Giunte provinciali di statistica presiedute dal prefetto; uffici raccoglitori sono quelli comunali (R. D. 9 gennaio 1887). I Comuni più popolosi hanno poi creato uffici speciali per statistiche di fenomeni sociali, che si manifestano con maggiore intensità nei grandi centri di popolazione.

174. Fra le statistiche primarie presentano speciale importanza i *censimenti* e le *anagrafi comunali*.

I censimenti si fanno in Italia ogni dieci anni; il primo fu fatto il 31 dicembre 1861; il secondo il 31 dicembre 1871; il terzo il 31 dicembre 1881; il quarto il 9 febbraio 1901, essendosi tralasciato per malintesa economia quello del 1891. La base del censimento è la ripartizione del territorio in sezioni e l'identificazione delle abitazioni in ciascuna di esse esistenti. I commessi comunali del censimento distribuirono e ritirarono le schede, dopo aver accertato che esse erano state riempite. Nelle schede erano contenute le seguenti domande: per ciascun individuo presente nella famiglia e per quelli momentaneamente assenti fu chiesto il cognome e nome, la paternità, la relazione di parentela o convivenza con il capo della famiglia, il sesso, l'età, lo stato civile (cioè se celibe, coniugato o vedovo), il luogo di nascita di ciascun individuo presente nella famiglia e per gli stranieri lo Stato al quale appartenevano per cittadinanza. Inoltre per ciascun individuo fu chiesto se fosse cieco o sordomuto, la sua religione, se possedesse in proprio nome terreni o fabbricati, se sapesse leggere, la professione esercitata e la condizione nella medesima, se fosse disoccupato o meno e se la disoccupazione dipendesse da malattia o da altro motivo.

Per tal modo non solo si rilevano dal censimento tutti i dati testè enunciati, ma anche altri importantissimi come quelli relativi al grado di agglomeramento o meno della popolazione (40-55 % nel Veneto, Emilia, Marche, Umbria a Toscana; 70-76 % nel Piemonte, Liguria e Lombardia; del 76-93 % nel Lazio, Napoletano ed isole), alla tendenza all'accrescimento o alla diminuzione nelle singole località, ecc.

175. L'*anagrafe comunale*, tendente a constatare

in ciascun momento e non a lunghi intervalli come, il censimento, la popolazione di ciascun comune, la composizione delle singole famiglie, il luogo di abitazione di ciascuna famiglia e di ciascun individuo, non solo fornisce alla P. A. i dati indispensabili per l'esatto disimpegno di molti servizi pubblici, come, per esempio, la vaccinazione e l'istruzione obbligatoria, la leva, il reparto di alcune imposte (tassa domestici, tassa focatico), il servizio di pubblica sicurezza, le elezioni, ma rende utili servizi anche a privati, i quali vogliano conoscere l'abitazione di singoli individui. Il R. D. 18 gennaio 1872 impone l'obbligo della dichiarazione entro il termine di trenta giorni così al locatore della casa dove entrino nuovi abitatori, come a chi vi entri ad abitare (art. 2). Malgrado questa doppia fonte di notizie l'obbligo rimane troppo spesso inadempiuto. Si è proposto, per rafforzare tale obbligo, di subordinare l'emissione di certificati di qualsiasi natura, l'iscrizione degli studenti nelle scuole, la ammissione in ospedali od ospizi, il pagamento di stipendi e simili alla prova dell'iscrizione dell'interessato nel registro di popolazione (1). Si è proposto anche che l'ufficiale di pubblica sicurezza, il quale assista all'imbarco di emigranti, prenda nota di ciascuno di essi e trasmetta il notamento ai sindaci dei comuni di ultima residenza (2). Come anche si potrebbe aggiungere l'annotamento dell'abitazione di ciascun operaio tenuto al lavoro e dei membri di famiglia che con esso convivono, agli elenchi che i direttori ed esercenti di stabilimenti industriali,

(1) M. Capalozza, *Il registro di popolazione ed il IV censimento italiano.*

(2) Raseri, op. cit., p. 26.

al modo in cui determinati affari si svolsero. Quando si tratta di fatti recenti, che è perciò frequentemente necessario di conoscere, provvedono gli archivi che ogni ufficio amministrativo tiene. Ma quando è scorso un certo periodo di tempo dal giorno in cui certi affari furono compiuti, si presenta naturalmente molto di rado il bisogno di avere notizie intorno ad essi. D'altra parte il conservare i documenti relativi a tali affari negli archivi ordinari li ingombrerebbe inutilmente. Occorrono pertanto archivi speciali, nei quali vengano raccolte le carte provenienti dagli archivi dei singoli uffici amministrativi purchè sia importante il conservarle. Provvedono, all'uopo, in Italia gli *Archivi di Stato*.

Sovraintende agli stessi, in forza del regol. 9 settembre 1902, il Ministero degli Interni, assistito dal Consiglio e dalla Giunta per gli archivi del regno. Appositi funzionari, forniti di speciale capacità tecnica, attendono all'amministrazione di ciascun archivio. Anzi presso i più importanti archivi esistono apposite scuole di paleografia e dottrina archivistica.

È permesso il rilascio di copie di documenti esistenti negli archivi a favore di chi ne faccia richiesta contro il pagamento di speciali diritti. Gli studiosi possono ottenere il permesso per compiere ricerche senza pagare diritto alcuno. Naturalmente non è permesso far prendere visione e molto meno rilasciare copia di taluni atti e specialmente quando la pubblicità data ai medesimi potrebbe ledere l'interesse dello Stato.

IV) — Indagini sulle condizioni fisiche del territorio.

179. Anche il particolare modo di essere del territorio è oggetto di ricerche da parte della P. A. Si occupano di ciò specialmente l'*Istituto Geografico Militare*, gli uffici per la formazione del nuovo catasto, l'amministrazione sanitaria per determinare le zone malariche. Altri studi compiono il Comitato geologico e l'amministrazione pubblica delle miniere, il Comitato meteorologico e gli osservatorî meteorologici, sismici ed urometrici.

CAPITOLO II.

TUTELA DEI DIRITTI E DEGL'INTERESSI DELLO STATO DI FRONTE AD ALTRI STATI

Sommario. — 180 Introduzione.

180. Ogni Stato deve provvedere a difendere la propria esistenza e la propria integrità; talvolta gli Stati devono anche soddisfare la propria tendenza all'espansione, che in condizioni speciali è molto forte. Ogni Stato ha alcuni interessi tanto vitali che esso preferisce veder distrutta la propria esistenza piuttosto che farli compromettere da Stati, i quali abbiano interessi contrari. Di più nell'odierna fase economica la mobilità degl'individui è molto maggiore, di guisa che è importante e vasto compito dello Stato moderno di proteggere i propri sudditi, che si trovino in territorio straniero, ed anche di procurar loro quelle facilitazioni, che sono indispensabili per ben collocarsi all'estero e che essi da soli non potrebbero procurarsi.

Questi compiti sono affidati all'amministrazione degli esteri ed all'amministrazione militare. Occorre parlarne partitamente.

I. — Amministrazione degli esteri.

Sommario. — 181. Carattere dell'amministrazione degli esteri. — 182. Ministero degli esteri e corpo diplomatico. — 183. Servizio consolare. — 184. Conservazione dei vincoli morali con la madre-patria dei nazionali all'estero. — 185. Trattati e regolamenti.

181. Ordinariamente si fa rientrare nell'ambito del diritto internazionale lo studio di tutte le norme giuridiche, che regolano e limitano l'attività dello Stato di fronte agli altri Stati (1). D'altra parte riguardo agli scopi specifici, che in tal campo ciascuno Stato deve proporsi, è, conformemente alla delimitazione fattane nella parte introduttiva di questo Manuale, ben vasto il campo della politica.

Non ostante anche in tale materia resta una sfera di ricerche proprie della scienza nostra. Questa cioè dovrà determinare i mezzi specifici (amministrazione degli esteri) da predisporre per poter più facilmente raggiungere gli scopi comuni o particolari, che in tale materia lo Stato dovrà proporsi.

Anzi si può dire che a tale sfera di ricerche si restringe il compito della scienza nostra in tale

---

(1) La trattazione della materia di cui al presente paragrafo viene fatta in modo molto sommario per le ragioni esposte nel testo e per le altre accennate nella prefazione.

Si rinvia il lettore al *Manuale di diritto internazionale pubblico e privato*, del prof. Olivi, che fa parte della *Piccola Biblioteca Scientifica*, segnatamente ai §§ 20-47 pagg. 141-230.

materia. L'amministrazione degli esteri, propriamente detta, è puramente strumentale; essa cioè non in altro consiste che nella predisposizione dei mezzi necessari per spiegare più efficacemente quell'azione, che, agli oggetti più svariati, la politica e la scienza dell'amministrazione consigliano ed impongono, quando tale azione costringe lo Stato ad entrare in rapporti con altri Stati. Così l'amministrazione degli esteri coopera al raggiungimento di fini, che or concernono la sanità pubblica, ora la pubblica finanza, ora lo sviluppo economico della popolazione, ecc. Lo strumento, i mezzi ai quali si ricorre, restano sempre gli stessi, per quanto grandemente variino i fini che lo Stato con la sua azione si propone, purchè — ciò è intuitivo — il raggiungimento di tali fini richiegga di entrare in rapporti con altri Stati.

182. Siccome occorre tener gran conto non solo dei precedenti di ciascuna questione, ma anche di quelli di questioni connesse, e conoscere, il più esattamente possibile, le condizioni degli altri Stati con i quali si è in relazioni (per quanto il modo in cui si svolge la vita moderna abbia facilitato enormemente l'adempimento di tale compito da parte della P. A.) e siccome infine, perchè non si rendano più aspri certi rapporti, è bene ricorrere all'opera d'intermediari, attese le continue ed amichevoli relazioni di costoro con i funzionari ai quali bisogna dirigersi e la maggiore adattabilità alle circostanze dei colloqui in confronto della corrispondenza epistolare o telegrafica, è mestieri costituire un'amministrazione speciale.

Questa sarà composta di un organismo centrale, *Ministero degli Esteri*, e di incaricati presso i singoli Stati, *Corpo diplomatico*. Al primo spetterà il

compito di conservare le tradizioni e di dare unità ed impulso a tutta l'azione che, per i fini più svariati, sarà necessario esercitare di fronte ad altri Stati. Al Corpo diplomatico invece spetterà il compito di riferire all'amministrazione centrale sulle condizioni dei singoli Stati e di esplicare l'attività per il raggiungimento dei fini, che lo Stato da essi rappresentato si propone, in conformità degli ordini impartiti dall'amministrazione centrale.

Il Ministero degli Esteri in Italia è ripartito nel modo seguente: ufficio diplomatico, ufficio della cifra e del telegrafo, ufficio coloniale, ispettorato generale delle scuole italiane all'estero, divisione degli affari commerciali, divisione degli affari privati e contenziosi, divisione del personale, divisione per la biblioteca, registrazione e spedizione, legalizzazione, economato, divisione di ragioneria, archivio storico (D. 2 gennaio 1902). Presso il Ministero esiste anche il Consiglio del Contenzioso diplomatico (R. 17 febbraio 1883 e 15 dicembre 1901).

Gli speciali funzionari, i quali sono incaricati poi di rappresentare lo Stato presso Stati esteri (*Corpo diplomatico*), si dividono in varie categorie, le quali sono sensibilmente uniformi in tutti gli Stati, essendo stata tale classificazione consacrata dal diritto internazionale. Essi, per mansioni speciali, possono essere coadiuvati da funzionari tecnici, come gli addetti militari, gli addetti commerciali, ecc.

183. Un altro compito ha l'amministrazione degli esteri. È quello di proteggere per mezzo di appositi funzionari diritti ed interessi di nazionali nei paesi stranieri.

Tali funzionari, che talvolta sono onorifici, talvolta di carriera, risiedono nelle località in cui più specialmente tale azione deve spiegarsi. Essi cos'

tuiscono il così detto *Corpo consolare*. In Italia anché tali funzionari sono di carriera nelle località più importanti : onorifici nelle altre. Il ruolo organico dei primi è stato approvato con la legge 22 luglio 1902.

La protezione esercitata dai consoli consiste specialmente :

nel vegliare all'osservanza dei trattati di commercio per prendere la difesa dei nazionali e fare tutti i passi necessari perchè sia loro resa giustizia ;

nell'esercitare un diritto d'ispezione sulle navi nazionali, che approdino nei porti esteri, assistendole, ove occorra, nei loro rapporti con le locali autorità amministrative e giudiziarie ;

nel dirimere le controversie sorte in alto mare e nel porto tra il capitano e l'equipaggio ;

nel fare arrestare i marinai disertori di navi mercantili e curarne il rimpatrio ;

nel procurare il salvataggio della nave e del carico in caso di sinistro, facendo pervenire le cose recuperate ai rispettivi proprietari ;

nel procedere ad atti conservativi in caso di apertura della successione di un nazionale nel territorio della rispettiva giurisdizione, instando anche perchè si provvedano di tutori i minorenni ;

funzionando per i nazionali come ufficiali di stato civile ed in casi determinati come notai ;

vidimando i passaporti e facendo rimpatriare i nazionali oziosi, vagabondi o sospetti ;

esercitando funzioni giurisdizionali riguardo ai nazionali ed assistendo i giudici locali in controversie che interessino i nazionali.

184. Un'azione anche più efficace occorre spiegare per proteggere i nazionali stabilitisi in paese estero, specialmente là ove sono più numerosi, non

solo al fine di rendere meno difficili le loro condizioni di esistenza, ma anche per far sì che essi conservino moralmente, se non giuridicamente, la loro nazionalità. Nelle località estere, in cui i nazionali si trovano isolati, manca tale fine, restando solo quello della protezione, perchè essi finiscono fatalmente coll'essere assimilati dall'ambiente in cui si trovano.

Per il raggiungimento di tali fini occorre:

α) mantenere in contatto i nazionali con speciali funzionari della madre patria residenti nella località. Ciò può, evidentemente, raggiungersi non mediante la coazione giuridica, ma bensì mediante vantaggi, che i nazionali risentano da tali contatti. A ciò valgono la protezione, che tali funzionari accordano ai nazionali nei casi testè ricordati;

β) mantenere in contatto i nazionali tra di loro, istituendo fra essi associazioni di beneficenza, di divertimento, ecc.;

γ) costituire speciali istituzioni, dalle quali i nazionali possono trarre giovamento, come ospedali, scuole, uffici di collocamento. Abbastanza sviluppate sono le scuole italiane all'estero, mantenute o sussidiate dallo Stato Italiano. La materia è regolata dalla L. 23 agosto 1894 e dal Reg. di pari data.

Sovraintende a tali scuole l'ispettorato apposito esistente presso il Ministero degli Esteri. Gli agenti diplomatici ed i consolari, assistiti dai rappresentanti eletti dalle istituzioni, formate dai nazionali nella località, ne vigilano l'andamento. Le scuole sono di tre specie: istituti di Stato sì infantili che elementari e secondari, mantenuti a spese esclusive dello Stato; istituti d'istruzione secondaria mantenuti dallo Stato col concorso della colonia; istituti privati, mantenuti specialmente da associazio-

ligiose e sussidiati dallo Stato. In quest'ultimo caso il regolamento provvede con opportune disposizioni ad impedire che il sussidio venga dato ad istituti, che facciano propaganda antinazionale. Per le scuole secondarie è obbligatorio, salvo il caso di povertà, il pagamento di tasse scolastiche.

185. Un'altra norma suggerisce infine la scienza dell'amministrazione ed è quella di regolare, per quanto è possibile, mediante trattati i vari rapporti internazionali. E ciò anche riguardo ad alcuni dei rapporti, che possono sorgere in occasione di conflitti armati, al fine di diminuirne la crudeltà e l'orrore. Ciò è stato fatto per esempio con la convenzione per la croce rossa, con la convenzione per interdire l'uso di certi proiettili, con la convenzione per proibire la corsa, ecc. Quando non sia possibile concludere tali convenzioni è utile che ciascuno Stato emani delle norme, che i propri cittadini e più specialmente la propria forza armata deve osservare nei rapporti cogli abitanti dei paesi stranieri occupati, per esempio per gli alloggi militari, per le requisizioni, ecc.

II. — Amministrazione militare.

Sommario. — 186. Le scienze militari: loro definizioni. — 187. Distinzione dell'*organica* dalla scienza dell'amministrazione. — 188. Gli eserciti di mestiere. — 189. La così detta nazione armata. — 190. Mezzi per temperarne gl'inconvenienti. — 191 e 192. Reclutamento degli ufficiali. — 193. Reclutamento dei sotto-ufficiali. — 194. Organizzazione della forza armata. — 195. In Italia. — 196. Le cose di cui l'amministrazione militare ha bisogno. — 197. L'armata.

186. Le scienze militari, divise nei quattro rami della *strategia*, che studia le norme indicanti le direzioni, i punti, ed il tempo, in cui le forze militari debbono essere applicate; della *logistica*, indicante le vie di trasmissioni delle forze stesse perchè esse possano essere applicate nel punto, nella direzione, nel tempo indicati dalla strategia; della *tattica*, che le forze applica effettivamente nel senso, nel punto, nel tempo che la strategia ha speculati; della *organica*, che studia i modi per riunire, ordinare e preparare le forze necessarie alla guerra, sono scienze eminentemente tecniche, le quali non fan parte della scienza dell'amministrazione.

Ciò apparisce più evidente per la strategia, la logistica e la tattica, che non per l'organica. Gli è che i bisogni dell'istruzione militare impongono non tanto l'insegnamento della *organica* pura, quanto di un complesso di nozioni, comprendenti quei principii di organica e di scienza dell'amministrazione nonchè quelle norme di diritto amministrativo positivo, che si riferiscono all'organamento della forza armata.

L'*organica* pura, quale ramo delle scienze militari, non deve limitarsi allo studio di un determinato ordinamento della forza militare, ma deve studiare tutti i possibili ordinamenti, identificando le caratteristiche di ciascuno di essi, i rispettivi pregi e difetti, quanto occorra per accrescere gli uni e limitare gli altri, i particolari bisogni cui ciascun ordinamento risponde. Oltre a ciò l'organica pura deve studiare il modo di ripartire gli elementi, di cui l'amministrazione militare dispone, nelle varie unità, il modo d'inquadrarli, la proporzione degli elementi direttivi con quelli di truppa, ed il modo di coordinare fra loro in unità più comprensive le unità.

187. Resta così un campo proprio della scienza dell'amministrazione, analogo a quello che è ad essa riservato di fronte ad altre scienze tecniche, per esempio di fronte alle scienze sanitarie. Peraltro non tutto il campo lasciato libero dalla organica, ristretta nei suoi veri confini di scienza essenzialmente tecnica, costituisce esclusivo dominio della scienza dell'amministrazione. La politica, e le altre tre scienze militari, la strategia, la logistica e la tattica, trovano anche esse larga applicazione: la politica deve determinare quale fine specifico deve proporsi la forza armata di un determinato Stato, se fini di conquista di fronte agli Stati confinanti, o in paesi lontani, o addirittura in paesi esotici e se la forza armata dovrà — ciò che avviene specialmente nei paesi poveri — concorrere frequentemente a mantenere la pubblica sicurezza all'interno. Dati questi scopi, che la politica specificatamente designa alla forza armata, al lume delle stesse scienze militari si esamineranno i teatri di operazioni in cui essa probabilmente dovrà agire e le risorse del paese segnatamente in uomini, in cavalli, valutando le loro attitudini all'azione guerresca, nella produttività e nell'attitudine a produrre oggetti di armamento e di equipaggiamento; si terrà conto della natura delle risorse di coloro contro i quali si potrà essere più probabilmente chiamati a combattere e delle armi e degli armati di cui dispongono. Dopo ciò, sempre al lume dei principii studiati dalle scienze militari, specialmente dall'organica, si determinerà quali caratteri debba avere la forza armata, che lo Stato va a costituirsi e come debba essere armata. Lo studio dei mezzi da adoperare per costituirla col massimo effetto utile e col minimo sforzo, forma il campo proprio in tale materia della scienza dell'amministrazione.

188. La quale ci fornisce in conseguenza alcune norme di cui ecco le principali.

I) Quando l'esercito debba avere come fine, se non esclusivo, principale la conquista di territori, specialmente in paesi esotici, e debba in conseguenza, in virtù dei principii identificati dalle scienze militari, essere composto non solo nei quadri, ma anche nella truppa di soldati di mestiere, non può ricorrersi che all'arruolamento volontario, contratto per molti anni ed alimentato mediante la concessione di premi rilevanti, quando altrimenti i volontari mancherebbero (esempio: Inghilterra, Stati Uniti). Può ricorrersi anche all'arruolamento di stranieri (Francia: legione straniera) o di individui appartenenti a popoli meno civili, inquadrandoli con elementi nazionali (Inghilterra, Francia, Italia, ecc.). Mancando o essendo insufficienti tutti questi mezzi, non può ricorrersi al sistema della *coscrizione*, vale a dire di costringere, mediante la coazione giuridica, determinati cittadini a servire nella forza armata, se non come a mezzo complementare e restringendo sensibilmente le categorie degli obbligati a coloro che hanno numerosi fratelli ed i genitori ancor giovani, o non hanno famiglia, ed ammettendo l'esenzione per denaro (esempio: Francia sotto l'*ancien régime*).

189. II) Quando invece la forza armata debba constare di grandi masse, occorre necessariamente ricorrere al sistema della nazione armata, fondato sull'obbligo generale del servizio militare, obbligo da attuare mediante la coazione giuridica (1), ammet-

(1) Per la teoria giuridica Romano, pag. 247. Peraltro contro la decisione del Ministro non compete ricorso alla IV sezione altro che per incompetenza od eccesso di potere.

tendo solo la ripartizione del contingente in varie categorie:

a) a seconda del peso maggiore o minore, che per le condizioni di famiglia impone il servizio militare (es. terza categoria secondo la legge italiana 6 agosto 1888 e 28 giugno 1891);

b) in base alla sorte, quando il contingente annuale superi il bisogno (prima e seconda categoria secondo la legge italiana, ora di fatto però abolita).

Per alcune categorie di cittadini è inoltre ammessa un'attenuazione dell'onere *α*) in base all'istruzione posseduta dall'individuo (licenziati d'istituto tecnico e di liceo) i quali sono ammessi nei plotoni allievi ufficiali secondo la legge italiana; *β*) in base al pagamento di una determinata somma all'erario dello Stato (volontari di un anno) quando si possegga una certa cultura da dimostrarsi con titoli, o superando apposito esame; *γ*) il rinvio dell'epoca in cui prestare il servizio per ragioni d'istruzione o di famiglia, concesso in Italia agli studenti di università o d'istituti assimilati ed ai volontari di un anno, i quali possono ottenere dal ministero della guerra che in tempo di pace sia ritardata la loro chiamata sotto le armi fino al ventiseiesimo anno di età;

c) in base a motivi di famiglia, nel qual caso in Italia è ammesso che l'obbligato, sia prima che dopo l'arruolamento, si faccia surrogare dal proprio fratello, che sia cittadino dello Stato, abbia compiuto il diciottesimo anno di età e non abbia concorso ancora alla leva, non sia ammogliato, nè vedovo con prole, sia di buona condotta ed idoneo al servizio militare. È inoltre ammesso lo scambio di categorie fra due fratelli già militari.

Le autorità comunali, sindaco e giunta, speciali

funzionari, i cosidetti commissari di leva, i prefetti, i sottoprefetti e le autorità militari concorrono alla designazione degli obbligati. Fatte le liste dei cittadini che compiono il ventesimo anno d'età, verificate le liste ed assegnato, in ciascun mandamento, un numero mediante estrazione a sorte ad ogni obbligato, il consiglio di leva, presieduto dal sottoprefetto o da un consigliere di prefettura e composto di membri eletti dal consiglio provinciale, di ufficiali dell'esercito, di un medico militare, procede alla visita ed all'arruolamento degl'inscritti in prima o in terza categoria, essendo ora di fatto abolita la seconda categoria. Nel caso di non assoluta incapacità al servizio stesso l'iscritto è dichiarato *rivedibile* e viene iscritto in testa alla lista dell'anno seguente.

L'ammontare del contingente di prima categoria è determinata anno per anno con legge. La ripartizione del contingente per provincie, circondari e mandamenti è fatta con decreto reale.

La legge italiana ammette anche gli arruolamenti volontari al diciottesimo anno.

L'entità degli oneri da imporsi in tempo di pace è determinata dal tempo necessario per impartire l'istruzione militare, che ora si è molto abbreviato per le truppe di terra, e dal carattere della popolazione. Il servizio in tempo di pace deve invero dare non solo l'istruzione, ma anche l'educazione militare. Questi oneri sono minori presso i popoli, in cui dominano le virtù fondamentali costituitive dell'educazione militare, vale a dire il coraggio fisico e lo spirito di disciplina e dove per il carattere speciale delle lotte, che la forza armata può essere chiamata a combattere, è necessario un minor grado di tali virtù. Così quest'onere è minimo in Sviz-

zera, dove mentre da una parte sono largamente diffusi il coraggio fisico e lo spirito di disciplina, d'altra parte, data la posizione politica dello Stato e la costituzione oro-idrografica del suo territorio, la forza armata sarà chiamata eventualmente solo a combattimenti difensivi. Questi oneri sono maggiori quando in un popolo il coraggio fisico e lo spirito di disciplina siano minori, tanto più se la forza armata dovrà assumere l'offensiva tattica.

In Italia di regola il servizio in tempo di pace per la prima categoria dura tre anni. Però in tutte le armi, eccettuata la cavalleria, di fatto si ritarda per tutti di sei mesi circa il giorno della chiamata sotto le armi; i *rivedibili* sono congedati insieme alla classe con la quale furono per la prima volta iscritti nelle liste di leva e finalmente una parte del contingente, determinata dalla sorte, è congedata dopo solo due anni di effettivo servizio. Per la terza categoria gli uomini dovrebbero essere chiamati sotto le armi per un'istruzione di quindici giorni.

Viceversa l'obbligo del servizio militare dura molto più a lungo, e cioè sino al 31 dicembre dell'anno in cui si compie il 39.° anno d'età. I militari in tali condizioni si dicono *in congedo illimitato* in quanto possono essere richiamati sotto le armi, tutti, o, per classi determinate, con decreto reale, o anche con ordinanza del sindaco del comune ove hanno domicilio per concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

190. III) Data la grande sproporzione fra la brevità del periodo di servizio durante il tempo di pace e la lunghezza del periodo in cui può avvenire il richiamo per servire in tempo di guerra, è evidente la utilità di mantenere ed aumentare con

apposite istituzioni le virtù militari nella popolazione in genere, e negli obbligati in ispecie.

Tali istituzioni sono:

A) Quella del Tiro a segno. In Italia è stata organizzata dalla legge 2 luglio 1882. In ogni provincia vi è una direzione apposita: in ogni capoluogo di mandamento può essere istituita una società di tiro a segno, quando sui ruoli d'iscrizione si abbiano almeno 100 tiratori. I soci si dividono in tre reparti: *scuole*, per gli studenti che non hanno peranco concorso alla leva; *milizia*, per i militari; *libero* a tutti i cittadini. Ogni socio paga la tassa annuale di lire tre e le cartucce che consuma. L'impianto dei tiri e la costruzione dei bersagli sono assunti dallo Stato, ma sulla provincia e sui comuni interessati ricadono rispettivamente due quinti della spesa. A chi ha eseguito per due anni con successo le lezioni di tiro è concessa la esenzione dalle chiamate sotto le armi in tempo di pace per la terza categoria e dagli eventuali richiami sotto le armi a scopo d'istruzione per la prima categoria. Pure il ritardo del servizio militare al ventiseiesimo anno non può concedersi se non ai giovani, che hanno con successo eseguito per due anni le lezioni di tiro.

B) I richiami sotto le armi di coloro che hanno già ricevuto l'educazione e l'istruzione militari, facendo far loro esercitazioni che più si avvicinano alla guerra vera (grandi manovre). Questi richiami, qualunque sia il loro scopo, sono fatti con decreto reale. I richiami presentano l'inconveniente di imporre ai richiamati un onere maggiore dello stesso primo servizio militare in tempo di pace, in quanto i richiamati hanno quasi tutti una famiglia, che

vive a loro spese. Si è provveduto con sussidî che lo Stato paga alle famiglie dei richiamati.

191. IV) I quadri degli ufficiali sono di regola reclutati in doppio modo: o constano di elementi professionali, pei quali l'ufficio costituisce la principale occupazione e che dall'ufficio traggono i mezzi di sussistenza; oppure sono tratti dagl'individui colpiti dalla leva e chiamati a prestare servizio come ufficiali, solo in caso di bisogno, o a scopo d'istruzione. Quelle stesse considerazioni che determinano la durata del servizio militare in tempo di pace influenzano anche la misura, in cui si deve fare ricorso rispettivamente ai due sistemi sopraindicati per il reclutamento degli ufficiali.

A) *Ufficiali non di professione.* — Abbondano specialmente nella milizia territoriale, ma esistono anche, in misura limitata, nell'esercito permanente e nella milizia mobile. I primi sono nominati fra coloro, i quali, oltre l'attitudine fisica, hanno una certa cultura generale; debbono vestirsi ed equipaggiarsi a loro spese, e debbono prestare servizio almeno per un trimestre in un corpo di truppa dell'esercito permanente per acquistare la necessaria istruzione militare. Gli altri invece debbono o arruolarsi come volontari di un anno o seguire il corso in speciali reparti, i così detti *plotoni allievi ufficiali*, esistenti presso alcuni corpi. Terminato il corso, se superano l'esame, sono nominati sottotenenti e come tali debbono prestare servizio per tre mesi in un corpo di truppa. Dopo di che sono inviati in congedo illimitato, ma possono essere richiamati in servizio sia in caso di bisogno, sia a scopo d'istruzione. In determinate condizioni possono anche essere promossi.

Per educare più intensamente alla vita militare

questi giovani furono alcuni anni or sono militarizzati alcuni convitti nazionali in via di esperimento. Ma l'esperimento fu presto, inconsultamente, abbandonato.

192. B) *Ufficiali di professione.* — Il reclutamento degli ufficiali di professione è volontario: l'esperienza mostra che il reclutamento volontario è sufficiente per i quadri degli ufficiali, sia a causa dei vantaggi materiali loro concessi, sia per la posizione sociale, che ad essi è fatta. Sono nominati sottotenenti e possono proseguire la carriera militare coloro, i quali hanno frequentato gli appositi istituti d'istruzione militare, esistenti per le varie armi. In tali istituti si è ammessi previo apposito esame, a cui possono partecipare i giovani forniti di licenza d'istituto tecnico o di liceo, coloro che hanno prestato lodevole servizio come sottoufficiali e coloro che sono stati nei collegi militari, i quali hanno carattere meramente preparatorio.

Nel corpo stesso degli ufficiali di ogni arma sono poi reclutati quelli, i quali, per fare una più rapida carriera sono prima chiamati ad uffici di grande importanza, e poi, giungendo più rapidamente ai più alti gradi, sono quasi esclusivamente incaricati degli alti comandi. Questi ufficiali costituiscono in Italia un corpo separato e cioè il così detto corpo di stato maggiore, al quale si accede dopo aver frequentato i corsi della scuola di guerra e dopo avervi superato gli esami finali.

La legge 25 maggio 1852 regola lo stato degli ufficiali, garantendoli contro l'ingiusto infliggimento delle più gravi pene disciplinari, mediante il giudizio che debbono dare sulle colpe commesse i consigli di disciplina.

Le legge 4 marzo 1898 ed il regol. 19 maggio 1f

regolano l'avanzamento degli ufficiali ed i limiti di età, in cui gli ufficiali di ciascun grado debbono essere collocati in posizione ausiliaria. Questa è stata istituita dalla legge 17 ottobre 1881 (regol. 17 ottobre 1881; 21 ottobre 1881 e 25 maggio 1899) ed in realtà non ha altro scopo che di attenuare il danno risentito dall'ufficiale per la relativamente prematura cessazione dal servizio attivo.

Gli ufficiali collocati a riposo e quelli che volontariamente abbandonano, senza dimettersi dal grado, il servizio attivo, finchè non divengano fisicamente impotenti in modo assoluto, sono sempre a disposizione dell'amministrazione, che li può adibire a servizi di ordine complementare in caso di bisogno.

193. V) Anche volontario è il reclutamento dei sotto-ufficiali, il quale peraltro presenta nei tempi nostri difficoltà gravissime. Grande è l'importanza dei sotto-ufficiali negli eserciti moderni, perchè nell'offensiva tattica con l'ordine sparso, reso necessario dal perfezionamento delle armi da fuoco, il sotto-ufficiale più vicino ai soldati deve supplire a ciò che può loro mancare di coraggio fisico e di spirito di disciplina. La dubbia posizione sociale fatta ai sotto-ufficiali rende men proficuo l'arruolamento volontario, onde esso deve essere alimentato:

α) mediante la concessione di premi a coloro che si raffermano;

β) la promessa di un impiego nella P. A. a coloro, i quali hanno servito come sotto-ufficiali per un certo numero d'anni. Per i sotto-ufficiali di mestiere, havvi poi il problema di utilizzare il loro numero esuberante in tempo di pace; tale problema non può risolversi altrimenti che adibendoli a prestare altri servizi a favore della P. A., per esem-

pio a compiere lavori di scritturazione non solo negli uffici militari, ma anche nei civili. Si potrebbe anche utilizzarli adibendoli al servizio del mantenimento della sicurezza pubblica, salvo per quelle mansioni, per le quali come vedremo, sono necessari funzionari prettamente tecnici.

Negli Stati poveri quando vi fosse assoluto bisogno di sotto-ufficiali di mestiere e non vi fossero viceversa mezzi sufficienti per accordare loro vantaggi tali che il reclutamento volontario desse il numero di uomini necessario, si potrebbe ricorrere al reclutamento coatto, con i limiti e le restrizioni di cui si è fatto parola più sopra (n. 161); concedendo una pensione quando i sotto-ufficiali fossero diventati inabili al servizio ed adibendo temporaneamente, in tempo di pace, i sottoufficiali esuberanti per il servizio militare, nel disbrigo delle più facili mansioni presso i vari uffici amministrativi.

In alcuni paesi al reclutamento dei sotto-ufficiali si provvede anche scegliendoli fra gli uomini di leva più istruiti e più disciplinati, senza però costringerli per tale fatto ad una più lunga permanenza sotto le armi. Ciò si pratica parzialmente in Italia. Ma il ricorrere a questo mezzo è subordinato al carattere della popolazione ed al fatto dell'esistenza o meno in essa delle qualità fondamentali, costitutive dell'educazione militare.

In Italia la recente legge 30 novembre 1902 ammette i sotto-ufficiali a contrarre due rafferme senza premio e senza soprassoldo, ciascuna di un anno, dopo le quali, se vi sono posti disponibili nell'organico apposito, il sotto-ufficiale è ammesso a contrarre successive rafferme con soprassoldo sempre crescente e con indennità, commisurate agli anni di servizio, da corrispondersi quand

mantenimento della pubblica sicurezza. Quando tutte queste condizioni sono sfavorevoli, come in Italia, potrebbe forse attuarsi il sistema di restringere il numero delle formazioni esistenti in tempo di pace, ma di tenerle, così ristrette di numero sul piede di guerra, e ciò allo scopo di essere più liberi nel dislocamento delle forze in tempo di pace per i fini della pubblica sicurezza. Queste formazioni, essendo sempre sul piede di guerra, potrebbero servire come truppe di copertura e permettere la rapida organizzazione già preordinata dal tempo di pace di nuove formazioni, inquadranti i richiamati.

195. In Italia (legge sul reclutamento 6 agosto 1888 e 28 giugno 1891 e legge sull'ordinamento dell'esercito e dei servizi dipendenti dal ministero della guerra 14 luglio 1898) le forze militari sono distinte in:

α) esercito permanente;

β) milizia mobile e milizia speciale per l'isola di Sardegna;

γ) milizia territoriale.

A) *Esercito permanente.* — Le varie formazioni che costituiscono l'esercito permanente e che sono raggruppate in dodici corpi d'armata esistono fin dal tempo di pace, di guisa che in caso di passaggio sul piede di guerra perdono alcuni ufficiali di professione, i quali sono destinati ad inquadrare le formazioni di milizia mobile, e si completano con ufficiali di complemento e con sotto-ufficiali e soldati di prima categoria richiamati dal congedo illimitato. Con un complicato sistema di cambi periodici e preordinati delle sedi dei vari corpi si cerca di ottenere che i richiamati siano di regola inquadrati nei corpi, nei quali prestarono per la prima volta il servizio militare. Perchè in Italia il reclutamento

territoriale riguardo al passaggio dal piede di pace a quello di guerra: è nazionale riguardo all'arruolamento degli uomini di prima categoria per il servizio che prestano in tempo di pace. È poi completamente territoriale per l'artiglieria da campagna e per gli alpini. I reggimenti di alcuni corpi d'armata della frontiera terrestre e quelli di Sicilia hanno gli effettivi di pace rinforzati, perchè possano servire come truppe di copertura.

B) *Milizia mobile.* — Alla milizia mobile, finita di fatto la seconda categoria, appartengono gli uomini di truppa di prima categoria dopo essere stati ascritti per otto anni all'esercito permanente e vi restano ascritti per quattro anni. Le formazioni di milizia mobile non esistono in tempo di pace, ma dal tempo di pace è preordinata la loro organizzazione a base territoriale con i su mentovati uomini di truppa, con ufficiali appartenenti all'esercito permanente, con ufficiali non in attività di servizio e con ufficiali non di professione (*di complemento*).

C) *Milizia territoriale.* — Ad essa, cui non possono essere affidati che servizi complementari, appartengono gli uomini di terza categoria dal dì dell'arruolamento e gli uomini di prima categoria, dopo che hanno finito di servire nella milizia mobile. Gli uni e gli altri fino al 31 dicembre dell'anno in cui compiono il 39.° anno d'età. La milizia territoriale ha reclutamento prettamente territoriale. I suoi quadri sono composti di ufficiali non in attività di servizio, di ufficiali di complemento, che hanno finito di essere ascritti alla milizia mobile, e di speciali ufficiali di milizia territoriale.

D) *Milizia comunale.* — È una milizia speciale, a cui partecipano tutti gli uomini in congedo

illimitato che domiciliano nel comune ove ha luogo la chiamata. Ha lo scopo speciale di concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

E) *Depositi e distretti.* — Le operazioni di arruolamento e di mobilitazione sono affidate ai distretti militari ed ai depositi esistenti presso ciascun reggimento di fanteria. Sui depositi incombe specialmente il compito della mobilitazione dell'esercito permanente e della milizia mobile: sui distretti compiti complementari e quello della mobilizzazione della milizia territoriale.

196. VII) Per la difesa dello Stato occorre non soltanto istruire ed educare gli uomini al servizio militare ed organizzarli, ma occorre anche procurare quelle cose, immobili e mobili, che o servono immediatamente all'azione guerresca, oppure servono anche ad alloggiare, istruire e mantenere gli uomini in tempo di pace.

A) I più importanti immobili che rientrano nelle categorie di cose di cui ora si è fatto cenno sono le fortezze, le caserme, i campi per esercitazioni, i tiri a bersaglio, i poligoni, le polveriere, le sale d'armi (stabilimenti in cui le armi portatili sono custodite e riparate), gli ospedali militari, i magazzini, ecc. Il diritto spettante alla P. A. su tali immobili non è sempre identico; taluni sono considerati come demaniali, altri come patrimoniali indisponibili (1). Lo scopo speciale di questi beni fa sì che alle adiacenti proprietà private siano imposti speciali limiti (2). Per creare tali cose la

(1) Per la teoria giuridica Romano, nn. 532, 533.

(2) Per la teoria giuridica Romano, nn. 550 e 558; vedi legge 26 maggio 1900.

P. A. ricorre di regola, in conformità delle norme esposte nella parte generale (n. 67), al sistema dell'appalto. A tale sistema ricorre anche per la manutenzione straordinaria, non così per la manutenzione ordinaria, che è quasi sempre fatta in economia dalle amministrazioni dei singoli corpi, le quali si servono degli uomini di truppa, che hanno la capacità necessaria per compiere tali lavori.

B) L' *amministrazione* deve tenere fin dal tempo di pace tutti gli animali da tiro e da sella che devono fare lavori speciali, come i cavalli per la cavalleria e quelli per il trasporto dei pezzi d'artiglieria. Per procurarsi tali cavalli l'amministrazione ricorre o ad acquisti dai produttori di cavalli giovani, ma già atti al servizio, oppure acquista puledri, che alleva in ispeciali depositi.

All'incontro la P. A. può aspettare il momento del bisogno per procurarsi gli animali da tiro, per i quali non è richiesta una educazione speciale (animali per il treno). Occorre però preordinare fin dal tempo di pace il lavoro per procurare tali animali, tenendo nota di tutti gli animali posseduti da privati, che possono utilmente impiegarsi ed espropriandoli al momento del bisogno (legge 30 giugno 1889 e regol. 29 agosto 1889; 9 ottobre 1892; 26 febbraio 1893 e 6 agosto 1897 sulla requisizione dei quadrupedi).

C) Quanto ai materiali di armamento e di equipaggiamento trovano qui perspicua applicazione i principii da noi fissati nella parte generale:

α) se il paese non si trova in grado di produrre tali materiali, occorre comperarli all'estero. Tale è il caso dei piccoli Stati e degli Stati poco civili. Il Montenegro, la Serbia, la Bulgaria non hanno fabbriche d'armi;

β) se nel paese vi sarebbe la possibilità di produrli, ma mancano ancora gli opifici, la P. A. più spesso crea essa tali opifici, ove produce per proprio conto gli oggetti di cui ha bisogno. Tale è il caso dell'Italia in cui la produzione degli stabilimenti industriali militari governativi prevale di gran lunga su quella analoga affidata dallo Stato all'industria privata;

γ) se nel paese esistono molti stabilimenti privati, che producono oggetti di armamento e di equipaggiamento, vien preferita l'industria privata salvo per quegli oggetti, dei quali unico consumatore è lo Stato, come per esempio gli esplosivi speciali e le cartucce. Tale è il caso dell'Inghilterra.

D) Gli oggetti di casermaggio, i viveri, le materie prime per il vestiario e gli arredi militari sono acquistati da fornitori, mediante appalti. Ciò è conforme ai principii formulati nella parte generale.

197. VIII) Analoga è la organizzazione dei servizi attinenti all'amministrazione militare marittima.

Al reclutamento degli uomini di truppa si provvede mediante la leva marittima, da cui sono colpiti, rimanendo esentati da quella per l'esercito, gl'individui i quali rientrano in una delle categorie determinate dalla legge 16 dicembre 1888 e 27 giugno 1891 (1). Queste categorie rispondono al concetto di assoggettare alla leva marittima coloro, i quali esercitano industrie marittime o industrie a queste strettamente attinenti. Per le operazioni relative alla leva di mare havvi un consiglio speciale

(1) Vedi Romano, pag. 244.

di leva, e ad esse attendono specialmente i capitani di porto.

Gli ufficiali sono divisi in varie categorie: combattenti, sanitari, commissari, genio navale. Escono tutti da scuole speciali. La posizione loro fatta è analoga a quella propria degli ufficiali dell'esercito (legge 6 marzo 1898 e regol. 4 settembre 1898).

Esistono anche scuole per servizii speciali, data la particolare attitudine tecnica che per alcuni servizi si richiede. Così esiste una scuola macchinisti, ed una scuola per mozzi specialisti.

Lo Stato ha propri arsenali nei quali si costruiscono, si armano, e si allestiscono le navi da guerra. Però essendosi sviluppati anche cantieri navali privati, è a poco a poco diminuita la quantità del lavoro che lo Stato affida ai propri stabilimenti.

CAPITOLO III.

AZIONE AMMINISTRATIVA CUI DÀ LUOGO L'AZIONE LEGISLATIVA E GIURISDIZIONALE DIRETTA AL MANTENIMENTO DELL'ORDINE GIURIDICO

Sommario. — 198. Introduzione. — 199. Stato civile. — 200. Accertamento dei titoli nobiliari. — 201. Notariato. — 202. Acquisto di diritti reali su immobili e su navi. — 203. Acquisto di diritti reali su titoli mobiliari nominativi. — 204. Proprietà letteraria, privative industriali, marchi e segni distintivi di fabbrica. — 205. Corpi morali. — 206. Tutela e curatela degl'incapaci. — 207. Tasse giudiziarie. — 208. Assistenza giudiziaria gratuita ai poveri. — 209. Casellario giudiziale. — 210. Estradizione. — 211. Attuazione delle pene pronunciate dall'autorità giudiziaria e detenzione preventiva degl'inquisiti.

198. Come già è stato detto nella parte generale di questo manuale, talvolta l'azione dello Stato, legislativa e giurisdizionale, diretta al mantenimento dell'ordine giuridico, rende anche necessario l'esplicamento di una certa attività amministrativa. Già nella parte generale (n. 31 a 33) sono state determinate le categorie di casi, in cui è necessario od utile l'esplicamento di tale attività: ora è necessario enumerare tali casi ed indicare quale attività amministrativa in ciascuno di essi viene spiegat-

In Italia il servizio di tali registrazioni dipende dal Ministero dell'Interno, presso il quale esiste una *Consulta Araldica*, presieduta dal Ministro stesso e composta da dodici consultori effettivi. La Consulta è assistita da un commissario del re e da un cancelliere. Vi sono poi le *Commissioni araldiche regionali* (regol. 15 giugno 1889 e regol. 5 marzo 1891). Il regol. 5 luglio 1896 disciplina le funzioni della Consulta e quant'altro riguarda titoli nobiliari od onorifici. Sono specialmente importanti le funzioni della Consulta riguardo alla *rinnovazione* di titoli, predicati o stemmi già esistiti in una famiglia ed al *riconoscimento* di titoli.

Effettuo precipuo della registrazione si è che solo quando essa ha avuto luogo, possono i titoli essere attribuiti nelle pubblicazioni ufficiali, nelle matricole dei pubblici funzionari, negli atti notarili ed in quelli di stato civile.

La Consulta interviene anche nei casi, in cui si riconosca o si conceda il titolo di *città* a comuni insigni per ricordi o monumenti storici con una popolazione non minore di 10,000 abitanti e che hanno convenientemente provveduto a tutti i pubblici servizi.

Le registrazioni sono subordinate al pagamento di una tassa.

201. C) *Notariato.* Il diritto privato in alcuni casi impone, in altri permette, agli interessati di compiere determinati atti con l'intervento di pubblici ufficiali. La scienza dell'amministrazione deve adunque dare le norme per la organizzazione dei pubblici ufficiali, cui affidare tali compiti. È generale consuetudine organizzare tale corpo di pubblici ufficiali in modo che essi compiano tali funzioni non per conto della P. A., ma sibbene per proprio

conto, di guisa che essi presentano la figura ibrida del professionista e del pubblico funzionario. Ciò presenta non lievi inconvenienti: α) la necessità di costituire con non lieve dispendio degli archivi nei quali si raccolgono gli atti dei funzionari deceduti; β) l'irrefrenabile esodo di questi funzionari verso i grandi centri, cacciati dai magri lucri offerti loro nelle campagne; γ) la disparità dei guadagni; δ) l'impossibilità di affidar loro altre funzioni analoghe, che con grande economia di spese potrebbero esercitare: per esempio quella della tenuta dei registri di stato civile, quella di giudicare le controversie civili di minor valore, ecc.; ε) la minor intensità della disciplina, sempre più difficile a mantenere fra professionisti. Queste ragioni consiglierebbero a trasformare i notai in impiegati della P. A., da essa stipendiati, come sono in Italia i conservatori delle ipoteche, incamerando a favore della P. A. i compensi che essi percepiscono ed affidando loro altre funzioni, che potrebbero essere appunto quelle testè rammentate ed altre analoghe (1). Invece in Italia, come del resto in tutti gli Stati, per l'influenza della tradizione, i notai sono configurati come professionisti e come pubblici ufficiali, essendo nominati per decreto reale in seguito a concorso, essendo raggruppati in collegi distrettuali governati da consigli notarili eletti dai membri di ciascun collegio e sottoposti al potere disciplinare di tali consigli notarili

(1) In alcuni Stati della Germania (Baden e Württemberg) alcuni notai, i quali sono anche incaricati della tenuta dei libri fondiari, hanno uno stipendio fisso dalla P. A. Vedi l'art. *Notariat* del Weissler nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

e delle Corti di appello. Sono inoltre istituiti archivi distrettuali ed anche mandamentali ed è determinato il massimo dei compensi che i notai possono per i vari atti percepire (legge 25 maggio 1879; regol. 23 novembre 1879).

All'estero funzionano per i nazionali come notai i consoli, come già si è detto (legge 28 gennaio 1866; regol. 7 giugno 1866). Per maggiore garanzia, per determinati atti quando se ne voglia fare uso fuori del distretto del tribunale, in cui essi furono rilasciati, il diritto privato impone la legalizzazione, consistente nell'autenticazione della firma del pubblico ufficiale che lo rilasciò.

202. D) *Acquisto dei diritti reali su immobili e sulle navi.* Nella fase economica attuale il legislatore subordina l'acquisto di fronte ai terzi di diritti reali su immobili alla pubblicità dell'acquisto mediante registrazione del titolo in un determinato pubblico ufficio, di guisa che ogni interessato possa prenderne notizia. Tre sistemi principali, come è noto, sono stati escogitati al riguardo: quello della *trascrizione*, in vigore specialmente nei paesi latini, quello tedesco della *intavolazione*, e quello *Torrens*, adottabile preferibilmente nei paesi nuovi. Non è compito della scienza dell'amministrazione decidere quale di tali sistemi in un determinato paese debba adottarsi: essa altro compito non ha che, una volta deciso il sistema da adottare, determinare l'organizzazione dei pubblici uffici, mediante i quali lo Stato deve provvedere a compiere le operazioni richieste in tal materia dagl'interessati. Possiamo ripetere le stesse considerazioni già fatte riguardo ai notai, notando però come la legge 8 agosto 1895 all. *G* in Italia ha accentuato il carattere di impiegati agenti per conto dell'amministrazione nei funzionari

incaricati di tale servizio (conservatori delle ipoteche). Solo è da deplorare che in Italia non si sia provveduto a concentrare in un solo ufficio l'adempimento di quasi tutte le operazioni occorrenti per l'acquisto dei diritti reali sugl'immobili; poichè oltre l'intervento del notaio, che è ragionevole rimanga separato dalle altre operazioni, la registrazione dell'atto, la sua trascrizione o iscrizione e la voltura catastale, quando occorre, sono compiute da tre uffici differenti: ricevitore del registro, conservatore delle ipoteche, agente delle imposte. A diminuire vessazioni e perdite di tempo agl'interessati, ed a rendere meno costoso per l'erario tale servizio, occorrerebbe unificare tali uffici, cosa non impossibile essendo già alcune conservatorie unite ad uffici di registro.

Sistema analogo vige per l'acquisto di diritti reali sulle navi. Le necessarie registrazioni sono fatte dalla capitaneria del porto, presso la quale la nave, cui si riferisce l'atto, è inscritta. Per altro le trascrizioni ed inscrizioni non si ordinano sulla base dei soggetti di diritto contro le quali sono fatte, ma sibbene sulla base della nave a cui si riferiscono.

203. *E) Acquisti di diritti reali su titoli mobiliari nominativi.* Per le norme in vigore del nostro diritto privato la registrazione dell'acquisto dei diritti reali su titoli mobiliari nominativi è affidata allo stesso ente, sì pubblico che privato, che emise i titoli. La P. A. pertanto, in quanto abbia essa emesso dei titoli a suo debito, si trova nella stessa posizione di un privato. Non ostante, la legge 10 luglio 1861, estesa successivamente ad altri titoli, ha modificate le condizioni, in base alle quali la voltura deve eseguirsi. Naturalmente l'ufficio, che

deve compiere tali operazioni, deve essere unico per ciascun ente che abbia emessi i titoli (in Italia con la legge 11 agosto 1870 furono abolite le direzioni locali del debito pubblico), nè v'ha bisogno di speciali uffici locali perchè essi non valgono ad ovviare all'unico pericolo grave, esistente in tal materia, di compiere operazioni in base ad atti riconosciuti poscia materialmente falsi. Per ovviare a tale pericolo non si è trovato altro espediente che quello di far trasmettere la copia dall' autorità stessa, che emana l'atto, in base al quale deve farsi l'operazione, all'ufficio che l'operazione stessa deve eseguire.

204. *F*) *Proprietà letteraria, privative industriali, marchi e segni distintivi di fabbrica.* Norme di diritto privato regolano l'acquisto della proprietà letteraria, delle privative industriali e dei marchi e segni distintivi di fabbrica e la protezione, che a tali diritti viene accordata.

Specialmente riguardo alla proprietà letteraria si discute se sia necessario dare una speciale pubblicità per l'acquisto del diritto, ma tale questione non rientra nel campo della scienza dell'amministrazione. Questa, una volta decisa in senso affermativo tale questione, deve solo studiare l'organizzazione dei pubblici uffici, che a fare tale pubblicità devono provvedere. La natura eminentemente mobiliare dei diritti in questione consiglia di affidare tali mansioni ad un unico ufficio centrale, che in Italia per le leggi 19 settembre 1882, 31 gennaio 1864, 30 agosto 1868, e R. D. 19 settembre 1882, 31 gennaio 1864, 7 febbraio 1869, 23 ottobre 1884 è costituito presso il M. di A. I. e C. In base ai principii più sopra enunciati, apparisce evidente la inutilità ed il danno, per il dispendio causato alla

P. A. e le maggiori noie che impongono agl'interessati, degli uffici provinciali di trasmissione, i quali non sono neanche necessari per ricevere il pagamento delle tasse sancite per tali operazioni, potendo tali pagamenti accertarsi mediante l'uso di carta bollata, o di marche da bollo. In ogni modo potrebbe eliminarsi l'intervento delle prefetture ed affidare le mansioni di uffici locali di trasmissione, a quelli di registro, presso i quali, secondo le norme in vigore nel nostro paese, deve farsi il pagamento delle tasse per tali operazioni.

205. *G*) *Corpi morali*. Sancito il principio della necessità dell'autorizzazione per l'accettazione di liberalità e per l'acquisto di beni stabili da parte di persone giuridiche (in Italia legge 5 giugno 1850), la scienza dell'amministrazione deve determinare i criteri riflettenti l'ufficio, cui venga demandato d'impartire tali autorizzazioni, e la procedura da seguire.

Se si tratta di enti già esistenti e dei quali inoltre lo Stato, considerati i lori scopi, vede di buon occhio l'aumento del patrimonio, può l'autorizzazione essere impartita anche da uffici locali. In Italia riguardo ai Comuni, alle Provincie, alle Istituzioni pubbliche di beneficenza dal prefetto in base alla legge 21 giugno 1896 ed al regolamento di pari data, i quali ammettono pure un ricorso contenzioso anche per il merito alla IV sezione del Consiglio di Stato.

Se viceversa si tratta di enti, dei quali occorre caso per caso esaminare l'utilità e se presentino un pericolo per lo Stato, l'autorizzazione deve essere impartita dalla suprema autorità politica (in Italia legge 5 giugno 1850).

La procedura deve essere tale da permettere no

solo la valutazione dell'entità dell'acquisto, ma anche, nei casi di liberalità, la sua convenienza, di fronte ai diritti ed agl'interessi di coloro, cui profitterebbe la negata autorizzazione.

Quanto alle frodi, che si possono commettere intestando i beni ad interposte persone, per prevenirle non v'ha che affidarsi agl'interessati perchè provino l'esistenza della frode, comminando anche una pena contro chi della frode si è reso complice. Per reprimerle, specialmente riguardo alle corporazioni che forniscono i mezzi di sussistenza ai propri membri, quando grossi patrimoni siano stati acquistati si possono stabilire presunzioni, per cui vengono ritenuti appartenere al corpo morale i beni intestati a determinati enti o a determinate persone, quando non siano loro pervenuti per successione in linea retta (in Francia legge 1 luglio 1901 sulle associazioni). Potrebbesi anche stabilire l'obbligo della denuncia all'autorità di pubblica sicurezza per tutte le comunioni con vita in comune, nelle quali i comunisti non fossero legati fra loro da parentela o affinità entro certi gradi e l'obbligo per tali comunioni di tenere libri di contabilità, col diritto dell'autorità di esaminarli.

206. *B) Tutela e curatela degl'incapaci.* Norme di diritto privato regolano tale materia: alla scienza dell'amministrazione resta il compito di organizzare efficacemente l'attuazione di tali norme, affidandone la sorveglianza ad appositi funzionari, preferibilmente magistrati, e provvedendo perchè costoro abbiano notizia dei casi in cui è necessario nominare un tutore o un curatore. È generale il sistema d'incaricare privati cittadini di tali funzioni sotto la sorveglianza dell'autorità giudiziaria.

II.

207. La funzione giurisdizionale è per ragioni scientifiche e storiche ritenuta, a ragione, costituire un ramo dell'attività dello Stato, completamente distinto dalla funzione, che suol dirsi esecutiva. Perciò, per quanto lo Stato, nell'organizzare ed esercitare la funzione giurisdizionale, debba essere guidato da norme tecniche in gran parte identiche a quelle che trovano applicazione nell'organizzazione e nell'esercizio della funzione esecutiva e che sono studiate dalla scienza dell'amministrazione, non ostante tale argomento esorbita in gran parte dal campo del diritto amministrativo e sopratutto da quello della scienza dell'amministrazione, per formare obbietto di una scienza a sè stante, quella dell'ordinamento giudiziario. Non è pertanto il caso di parlare di tale materia in un manuale di scienza dell'amministrazione, onde questo breve paragrafo è consacrato a pochi istituti complementari a quello dell'amministrazione della giustizia.

A) Tasse giudiziarie. Non è contestabile che chi reclama la tutela giudiziaria di un diritto, che è poi riconosciuto non avere, possa e debba essere astretto al pagamento di una tassa, la quale serve come freno contro i temerari litiganti. È però contestabile che al pagamento di tale tassa possa essere tenuto colui, il cui diritto era da altri contestato e fu giudiziariamente riconosciuto. Tale inconveniente si verifica in tutta la sua crudezza nel caso d'insolvenza di colui, che è condannato alle spese del giudizio. Non si va però tanto per il sottile e tutti i litiganti sono sottoposti al pagamen

di tasse, che sono più gravi per gli attori in materia civile. In Italia sono sottoposti al pagamento di una tassa di sentenza anche coloro, che riportano una condanna in materia penale. Sarebbe equo proporzionare la tassa al valore controverso, ma in genere invece, sia col sistema dei diritti di cancelleria, sia con quello dell'uso obbligatorio della carta da bollo in vigore in Italia (legge 20 giugno 1882), la tassa è proporzionale alla quantità ed alla mole degli atti giudiziali. Forse sarebbe utile un contemperamento dei due criteri, assicurando il pagamento della tassa, proporzionale al valore controverso, o con l'obbligo del preventivo deposito prima della comparizione, oppure sancendo l'obbligo dei procuratori di pagare la tassa, come è stabilito in Italia per la tassa di registrazione delle sentenze.

208. B) *Assistenza giudiziaria gratuita ai poveri.* — A due sistemi opposti può ricorrersi in tale materia, quello vigente in Italia (regol. 6 dicembre 1865 e legge 19 luglio 1880 all. *D*) d'incaricare per turno gli avvocati e procuratori esercenti di tali difese e l'altro di incaricarne invece funzionari stipendiati dalla P. A.

Potrebbero peraltro fondersi i due sistemi ed affidare la direzione del servizio ad un funzionario stipendiato, coadiuvato non da liberi esercenti scelti per turno, ma dai più giovani, che hanno maggior tempo disponibile e possono nell'esercizio di tale gratuita clientela aver modo di farsi a poco a poco conoscere. Potrebbe anche per gli altri liberi esercenti rimanere l'obbligo di dar pareri sulla linea di difesa da seguire.

L'ammissione al beneficio della gratuita clientela importa non soltanto la deputazione di un difen- d'ufficio, ma importa anche l'anticipazione da

parte dell'erario dello Stato, di pubbliche autorità e degli ufficiali giudiziari, delle tasse giudiziarie e dei diritti che ad essi competerebbero per gli atti loro richiesti e che sono necessari per la gratuita difesa dei poveri, salvo rimborso in caso di condanna della parte avversa nelle spese o di vittoria dell'ammesso al beneficio.

L'ammissione al beneficio della gratuita clientela è accordata previa constatazione della povertà del richiedente e delibazione del merito della causa da commissioni miste composte di un magistrato, di un membro del pubblico ministero e di un avvocato, sedenti presso i tribunali, le corti d'appello e le corti di cassazione.

209. C) *Casellario giudiziale.* — Ai fini dell'amministrazione della giustizia e per altri servizi pubblici è necessario poter rapidamente conoscere le condanne penali, da cui un determinato cittadino sia stato colpito. All'uopo è necessario prendere nota di ciascuna condanna penale appena la sentenza passa in autorità di cosa giudicata, ordinando tali annotazioni non solo in base al nome dell'individuo colpito dalla condanna, ma anche in base al luogo di nascita dell'individuo stesso, altrimenti sarebbero troppo difficili le ricerche.

In Italia tali annotazioni sono tenute presso i tribunali penali e presso il ministero di grazia e giustizia. Recentemente, la legge 30 gennaio 1902 ed il regol. 13 aprile 1902 hanno riorganizzato tale servizio, determinando i pronunciati che debbono essere annotati, il termine, scorso il quale le annotazioni debbono essere cancellate, le persone e le autorità a cui gli estratti del casellario possono essere rilasciati, e quale, a seconda dei vari richiedenti, deve essere il contenuto di tali estratti

La nuova legge ha inconsultamente ristretto il numero delle autorità, a cui debbono essere rilasciati estratti completi, ciò che produrrà complicazioni non lievi nell'andamento dei varii servizi pubblici. Inoltre il regolamento ha costituito, come si è detto, un casellario centrale presso il ministero di grazia e giustizia: la legalità e l'utilità di tale istituzione sono molto contestabili.

210. D) *Estradizione.* — Gli Stati civili debbono consegnare, nei limiti stabiliti dalla propria legislazione o dai trattati internazionali, i delinquenti per reati comuni, che in essi si sono rifugiati, a richiesta dello Stato interessato. La P. A. deve pertanto provvedere ad ottenere l'estradizione di coloro che, avendo commessi delitti nel proprio paese, si sono rifugiati in paese estero e consegnare su richiesta dello Stato estero i delinquenti, che nel territorio di questo hanno commesso determinati reati e che si sono rifugiati sul suo territorio. La ricerca e l'arresto di tali delinquenti rientra nel campo dell'amministrazione della polizia di sicurezza; il domandare l'estradizione nel campo dell'amministrazione degli esteri; l'accordarla in quello dell'amministrazione della giustizia. Sono il diritto penale ed il diritto internazionale che determinano i casi, in cui può concedersi e può domandarsi l'estradizione. Per quanto la materia concerne la scienza dell'amministrazione valgono le stesse norme che per la polizia di sicurezza.

211. E) *Attuazione delle pene pronunciate dall'autorità giudiziaria e detenzione preventiva degli inquisiti.* — Non il diritto amministrativo, nè la scienza dell'amministrazione, ma sibbene il diritto penitenziario ed il diritto penale determinano la natura e la quantità delle pene, che debbono essere

comminate contro coloro i quali commettono torti, che il legislatore considera come reati. Alla scienza dell'amministrazione non resta che determinare il modo in cui predisporre la effettiva attuazione di quelle specie di pene, che sono state comminate dal legislatore ed applicate nei casi singoli dall'autorità giudiziaria.

Come è noto, tali pene si classificano in tre grandi categorie: pena di morte; pene restrittive della libertà personale; pene pecuniarie. Oltre di queste esistono i *manicomi giudiziali e criminali*. Ma la seconda di tali categorie comporta svariate modalità: havvi la reclusione cellulare scompagnata quasi sempre dall'obbligo del lavoro; havvi la reclusione in speciali stabilimenti, ma senza totale segregazione dei singoli condannati e con l'obbligo del lavoro, che talvolta è adempiuto anche in colonie agricole; havvi l'esilio dallo Stato; l'esilio da una determinata località; havvi l'obbligo di non abbandonare una determinata località. Ma, si ripete, la determinazione specifica delle pene da comminare esorbita dal campo della scienza dell'amministrazione.

Questa insegna il modo in cui deve procedersi alla effettiva attuazione delle pene.

La riscossione delle pene pecuniarie non offre alcuna difficoltà; per quanto di fronte alla frequente insolvenza dei condannati, quando si tratta di reati per i quali è comminata la sola pena pecuniaria, sarebbe consigliabile invece che la conversione, volta per volta della pena pecuniaria in una pena restrittiva della libertà personale, la sospensione della pena, salvo ad applicare una pena restrittiva della libertà personale in misura relativamente elevata, nel caso di recidiva.

Quanto alle pene restrittive della libertà personale la P. A. deve predisporre appositi stabilimenti in cui le pene stesse, quali il legislatore le ha determinate, possano scontarsi, ed in cui possano essere custoditi gl'inquisiti. In Italia provvede all'uopo il regolamento 1 febbraio 1891; ma alle norme in esso contenute non rispondono la maggior parte degli stabilimenti penitenziari esistenti. Gli stabilimenti penitenziari in Italia sono inoltre troppo numerosi, essendovene moltissimi troppo piccoli, il che importa un aumento non insensibile nelle spese generali.

Tutto il servizio dipende dal ministero dell'interno, presso il quale esiste apposita direzione generale per le carceri, coadiuvata da ispettori. Ogni stabilimento penitenziario, tranne le più piccole carceri giudiziarie, ha un'apposita direzione, che è affidata a funzionari speciali. Esiste anche un apposito personale di custodia. Tutto il territorio è diviso in circoli, a ciascuno dei quali è preposto un direttore che sovraintende a tutti gli stabilimenti nel circolo stesso esistenti. Nella gestione del servizio hanno anche ingerenza le prefetture, ciò che costituisce una inutile complicazione. I giudici istruttori ed i pretori devono a periodi determinati visitare gli stabilimenti penitenziari esistenti nella loro giurisdizione, al fine di sorvegliare a che non si commettano detenzioni arbitrarie od altri abusi. Il regol. 1 febbraio 1891 ha istituite anche commissioni di sorveglianza e commissioni visitatrici ed ha inoltre favorito l'istituzione di società di patronato per i liberati dal carcere.

CAPITOLO IV.

L'AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Sommario. — 212. Le difficoltà dell'amministrazione della p. s. — 213. La conoscenza dei delinquenti e dei sospetti. — 214. Categorie di persone per le quali la legge facilita la sorveglianza. — 215. L'azione della P. A. per le singole categorie di reati. — 216. Disposizioni relative a fatti, i quali possono essere occasione o a commettere reati, o a facilitarne la perpetrazione, o ad assicurarne l'impunità. — 217. Obbligo dei cittadini di denunciare o di tenere nota di fatti, la cui conoscenza facilita la prevenzione o la repressione di reati. — 218. L'organizzazione degli uffici; gli uffici direttivi. — 219. I funzionari tecnici ed i funzionari esecutivi.

212. L'amministrazione della pubblica sicurezza ha per obbietto di prevenire e sopratutto di assicurare la repressione dei reati in genere, ma più specialmente dei delitti.

In tale ramo di amministrazione trovano applicazione tutte le norme esposte nella parte generale (nn. 44, 47), che indicano la via da seguire quando la difficoltà dell'atto amministrativo consiste precipuamente nell'identificare le circostanze di fatto, nelle quali occorre agire.

Scoprire i delitti commessi o che si stanno

commettere è sempre difficile, ma è più difficile ancora, quando la P. A. si trova di fronte a delinquenti scaltri.

Condizione indispensabile pertanto per il buon andamento di questo servizio è la conoscenza più completa possibile dei delinquenti abituali, onde la difficoltà maggiore che tale servizio presenta nei grandi centri di popolazione in confronto dei piccoli. In questi ultimi invero è, per così dire, facile conoscere ogni persona.

Perciò da molti si ritiene — ed in tale opinione concorda la pratica organizzazione del servizio in Germania (1) — che condizione indispensabile di un buon funzionamento sia il tenere in modo perfetto l'anagrafe. Ciò darebbe modo alla P. A. di formarsi un concetto circa la moralità e le abitudini e possibilmente anche gli atti di ogni cittadino. I delinquenti verrebbero pertanto a conoscersi, per così dire, per eliminazione. Altri invece ritiene più opportuno giungere per via diretta alla conoscenza dei delinquenti o degl'individui sospetti di esserlo. Ciò si ottiene sorvegliando più particolarmente i luoghi e le persone, che più particolarmente sono frequentate da delinquenti o da individui sospetti di diventarlo e cioè i postriboli, le osterie, le case di gioco e sopratutto le meretrici.

213. Acquistato il sospetto che un individuo o è un delinquente, o può esserlo, o può probabilmente diventarlo, la P. A. deve raccogliere tutte le più particolareggiate notizie intorno ad esso, e cioè co-

---

(1) A. Raffalovich, *La police, le crime et le vice à Berlin*; Loening, *Die Verwaltung der Stadt Berlin*; C. Weien, *Berliner Verbrechenleben*.

noscere le sue abitudini, la sua abitazione, i luoghi e le persone che frequenta, e, se è un delinquente abituale, anche la specie di delitti che esso commette, e le modalità con le quali suole commetterli.

L'art. 93 del regol. 8 novembre 1889 impone in conseguenza l'obbligo ad ogni ufficio di p. s. di tenere un fascicolo individuale ed una cartella biografica per ogni pregiudicato, domiciliato nella rispettiva giurisdizione. Oltre di ciò nei grandi centri l'autorità di p. s. raccoglie le fotografie dei pregiudicati, che servono principalmente a far riconoscere dalle vittime gl'ignoti autori di un reato e a far riconoscere un delinquente, che si dia alla fuga. In talune località all'estero funziona anche il servizio antropometrico allo scopo di accertare l'identità personale degli arrestati, che la nascondano. Gli articoli 88 e 89 della legge 30 giugno 1899 impongono anche il segnalamento dei condannati quando escono dallo stabilimento, in cui hanno scontata la pena. Anzi alcuni più pericolosi sono muniti di foglio di via obbligatorio, perchè non siano perduti di vista.

Norme analoghe debbono seguirsi riguardo alle persone che si teme possano commettere delitti politici. Soltanto riguardo a queste in un regime di libertà è molto più facile averne notizia e conoscere il carattere, le tendenze, le idee di ciascuna. Ma anche di queste persone è utile che la P. A. si procuri le maggiori notizie e possibilmente anche le fotografie.

214. La legge deve cercare di facilitare la sorveglianza su alcune categorie di individui più particolarmente pericolosi. In Italia le disposizioni all'uopo emanate concernono:

Nei reati commessi da grandi agglomerazioni d'individui il mezzo più efficace a prevenire ed a reprimere col minor sacrificio è di sp egare una quantità di forza pubblica o di forza armata sufficiente ad incutere rispetto alla folla.

A prevenire tale genere di reati è efficacissimo impedire che all'agglomeramento di individui si mescolino individui di moralità molto bassa, mentre d'altra parte è utile che nell'agglomeramento siano individui, più padroni di loro stessi e che esercitino una certa influenza sulla moltitudine. I primi fanno scendere troppo basso il livello morale della folla (1); i secondi invece esercitano un'utile funzione di direzione e di moderazione.

Grave questione, assai trascurata in Italia, è quella dell'uso delle armi contro una folla che commette delitti o che semplicemente resiste all'ordine di scioglimento legittimamente dato dall'autorità. Ma è questione prettamente giuridica, che non è qui il luogo di esaminare.

Norme analoghe valgono per le associazioni politiche, cui è utile lasciare la maggiore libertà, la quale permette la organizzazione e per ciò la formazione di una gerarchia fra le persone che compongono ciascuna associazione, ciò che costituisce un non lieve ausilio per il mantenimento della sicurezza pubblica.

Invece nei reati commessi da individui o da piccoli gruppi di individui occorre la sorveglianza del luogo o della persona, in cui o contro cui può commettersi il delitto. Tale sorveglianza è fatta mediante scorte, piantonamenti e perlustrazioni. La

(1) Vedi gl'interessanti studi sulla folla del Sighele e del Tarde.

sorveglianza non è diretta tanto ad una immediata prevenzione dei delitti e allo immediato arresto degli autori, i quali, spesso aiutati da complici, riuscirebbero a salvarsi. Basta che gli agenti tengano nota del luogo e dell'ora in cui veggono un pregiudicato.

Spesso gl'interessati stessi concorrono volontariamente o costretti ad esercitare una efficace sorveglianza. Così può imporsi che ogni edifizio abbia un custode (portiere); in alcuni paesi (Russia) tali custodi sono nominati dall'autorità di P. S.

216. La legge di p. s. sancisce poi una serie di norme dirette ad impedire, oppure a sottoporre all'obbligo della preventiva autorizzazione fatti che, pur non essendo temibili per loro stessi, possono però essere occasione a commettere reati, o a facilitarne la perpetrazione, o ad assicurarne l'impunità.

Così la legge sottopone a preventiva autorizzazioni le processioni civili e religiose e gli atti di culto fuori dei luoghi a ciò destinati (art. 7-9 legge 30 giugno 1889), le passeggiate in forma militare con armi (art. 11), proibisce le raccolte di armi da guerra, di munizioni e di altri oggetti destinati all'armamento ed equipaggiamento della truppa (articolo 10); l'affissione e la distribuzione in luoghi pubblici o aperti al pubblico di stampati o manoscritti, eccetto quelli relativi a materie elettorali, affari commerciali, vendite e locazioni, con divieto di affiggere fuori dei luoghi appositamente destinati (art. 65). Sottopone ad autorizzazione la raccolta di armi proprie a scopo di commercio o d'industria e la fabbricazione e l'importazione ed il commercio di armi insidiose (art. 12). Ugualmente sottopone ad autorizzazione *a*) il portare fuori della propria abitazione armi corte e lunghe da fuoco

bastoni animati (art. 15-16) salvo per determinate persone, cui il porto d'armi non può concedersi (art. 17) e salva la revoca dell'autorizzazione per motivi di pubblica sicurezza (art. 18); β) la fabbrica, il commercio e l'importazione di dinamite, esplodenti consimili, macchine micidiali o incendiarie (art. 8 legge 19 luglio 1894: regol. 23 agosto 1894); γ) la raccolta ed il trasporto di materie esplosive in quantità superiore a cinque chilogrammi, eccetto per la dinamite per la quale è sempre necessaria l'autorizzazione (legge 19 luglio 1894 e art. 21 legge p. s.); δ) l'impianto di polverifici, di fabbriche di fuochi artificiali e simili (art. 22 legge 30 giugno 1889).

Sottopone ad autorizzazione i pubblici spettacoli, corse di cavalli, accademie, feste da ballo, ecc. (art. 37 e 39 legge 30 giugno 1889), le opere da rappresentare, le variazioni degli spettacoli annunciati (art. 40 e 45); proibisce di continuare uno spettacolo quando l'autorità l'abbia sospeso (art. 41-44); proibisce di comparire mascherato in luogo pubblico od aperto al pubblico, se non nelle epoche in cui ciò viene permesso (art. 49).

Sottopone ad autorizzazione l'apertura di esercizî pubblici, riservando all'autorità il diritto di ordinarne la chiusura (art. 50 a 59).

Ugualmente sottopone ad autorizzazione l'apertura di agenzie di prestiti sopra pegno (art. 67); l'esercizio da parte di stranieri, di minori degli anni 18, di persone pregiudicate e pericolose dei mestieri di venditore ambulante, cenciaiuolo, saltimbanco e simili, guida, servitore di piazza, facchino, cocchiere, barcaiuolo, lustrascarpe (art. 73-74-75), di eseguire questue e collette (art. 84); proibisce di mendicare a chi non ha fatto constare all'autorità di p. s. di essere in (art. 81).

217. La legge poi impone l'obbligo della preventiva denuncia per alcuni fatti, allo scopo di mettere in grado l'autorità di p. s. di agire per prevenire eventuali reati, ovvero di accertare circostanze e persone, relative a delitti commessi.

Così la legge impone l'obbligo della preventiva denuncia per l'esercizio dell'industria di affittacamere (art. 60), per l'esercizio delle arti grafiche (art. 63), per esercitare il commercio di cose usate e di cose preziose (art. 77), per l'apertura di agenzie pubbliche e di uffici pubblici di affari (art. 69), per esercitare il mestiere di venditore ambulante, cenciaiuolo, saltimbanco, sensale, guida, servitore di piazza, facchino, cocchiere, barcaiuolo, lustrascarpe (art. 72); impone poi agli affittacamere e locandieri di tenere nota delle persone che arrivano e partono e di comunicare o di lasciar prendere visione di ciò all'autorità (art. 61); agli esercenti agenzie ed a coloro che fanno il commercio di cose usate o di oggetti preziosi impone di tenere un registro giornale degli affari fatti (art. 70 e 77); ai direttori ed esercenti di stabilimenti, cave e miniere di trasmettere all'autorità la nota degli operai che tengono al lavoro (art. 79); ai sanitari impone di denunciare i casi da essi curati che possono presentare i caratteri di delitto contro la persona (art. 439 cod. pen.); obbligo analogo impone ai medici che eseguiscono visite necroscopiche (art. 7 reg. 25 luglio 1892); ai proprietari di bestiame in Sardegna impone l'obbligo della denuncia del bestiame posseduto e del marchio del medesimo per assicurare la repressione degli abigeati (reg. 14 luglio 1898); ai promotori di pubbliche riunioni di darne avviso tre giorni prima all'autorità (art. 1 e seg.).

218. La diversa intensità del lavoro necessa

per il mantenimento della p. s. nei grandi centri e nelle campagne importa anche una diversa organizzazione degli uffici e dei funzionari destinati ad attendervi.

A) *Uffici direttivi.* È necessaria nei medesimi una certa decentralizzazione, ma nello stesso tempo una stretta subordinazione di essi ad un'autorità superiore.

In Italia il servizio della pubblica sicurezza dipende dal Ministero dell'Interno, presso il quale esiste per tale servizio apposita direzione generale. In ciascuna provincia sopraintende poi al servizio il prefetto. Tale sistema importa non lievi inconvenienti, in quanto il prefetto è sopraccarico di attribuzioni, delle quali le più importanti non si conciliano con quelle relative alla p. s., ed avendo spesso questa in un paese povero come l'Italia carattere politico. Potrebbe essere utile togliere ai prefetti tutte le attribuzioni di carattere politico e quelle relative alla p. s. e darle ad apposito funzionario con carattere più spiccatamente politico del prefetto, ma che dovrebbe estendere la sua giurisdizione al territorio di tre o quattro o cinque provincie a seconda della loro ampiezza.

Gli uffici locali sono poi diversamente costituiti nelle città e nelle campagne. In ogni capoluogo di circondario havvi o un questore (nei centri con popolazione agglomerata superiore a 60 mila abitanti), o un commissario o un delegato. Le grandi città sono divise in sezioni e per ogni sezione havvi un apposito ufficio diretto da un commissario. Anche nei comuni che non sono capoluoghi di circondario possono essere istituiti uffici di p. s. retti da funzionari burocratici. Lo stato di questi funzionari burocratici preposti al servizio di p. s. è re-

golato dalla legge 21 agosto 1901 e dal regol. 12 dicembre 1901. Esiste anche una particolare categoria d'impiegati d'ordine, ma a disbrigare tali mansioni possono anche essere chiamati militi e graduati del corpo delle guardie di città.

Nei comuni, in cui non esistono tali appositi uffici la direzione del servizio di p. s. è affidata al sindaco. Sarebbe però utile istituire anche nelle campagne e per ogni mandamento un apposito funzionario burocratico incaricato di tale servizio, il quale però potrebbe essere incaricato anche di altre mansioni. Tale è in Prussia l'*Amtsvorsteher*. In Piemonte la legge 30 settembre 1848 istituiva un delegato per ogni mandamento. La questione peraltro è molto grave e si riconnette a quella dell'organizzazione dei minori enti locali. Se, come sembra, il mandamento è destinato a diventare un ente locale autarchico, il maggiore impiegato burocratico di tale nuovo ente politico potrebbe essere incaricato anche del servizio di p. s.

219. B) *Funzionari tecnici*. Non costituiscono nè debbono costituire una categoria a sè stante, ma sono tratti dai funzionari direttivi e dagli esecutivi. Fra costoro quelli i quali hanno speciali attitudini vengono incaricati di esercitare una sorveglianza specifica sui pregiudicati e di compiere le opportune investigazioni, quando il delitto è stato commesso. Questi funzionari occorrono solo nei grandi centri e s'inviano nei piccoli per compiere investigazioni solo quando ve ne è bisogno.

C) *Funzionari esecutivi* (forza pubblica). Nell'Europa continentale hanno una organizzazione militare: non così nei paesi anglo-sassoni.

La diversità dell'organizzazione non deriva soltanto dalla tradizione, ma si riconnette anche

modo dell'organizzazione della forza armata, come dimostra il confronto fra i paesi in cui esiste e quelli in cui non esiste coscrizione. Nelle città è necessario un corpo più numeroso, più concentrato e sottoposto a più stretta disciplina α) sia per i maggiori bisogni del servizio, β) sia per il maggior pericolo di reati a prevenire i quali occorre fare un grande spiegamento di forze, γ) sia per avere reparti subito concentrabili da inviare in località vicine, in cui reati di tal fatta fossero da temere: δ) sia infine per il maggior pericolo di abusi e di arbitrii. Nelle campagne occorrono invece elementi locali, che conoscano personalmente tutti gli abitanti.

In Italia, come del resto in paesi in cui la forza pubblica è organizzata militarmente, essa è divisa in varî corpi.

1.° *Gendarmi* (1), in Italia *Carabinieri reali.* Fanno parte dell'esercito e sono incaricati del servizio di p. s., specialmente nelle campagne. In Francia ed in Germania sono ammessi a farne parte soltanto individui, che hanno già servito in altri corpi militari. In Italia sono ammessi anche arruolamenti di borghesi, i quali ricevono l'istruzione militare e quella tecnica in un corpo speciale, la legione allievi carabinieri, sedente in Roma. Anzi questo costituisce il modo più importante di reclutamento. La *ferma* è di cinque anni, trascorsi i quali si è ammessi alla rafferma, con o senza premio. I carabinieri sono dislocati in stazioni esistenti

(1) Per la storia della gendarmeria vedi Belattre, *Historique de la Gendarmerie française*; Le Maitre, *Historique de la Gendarmerie*; Merlin, *Repertoire*, voce *Gendarmerie.*

nei comuni capoluoghi di mandamento ed in altri comuni e che sono comandate da un brigadiere o da un maresciallo. Alle stazioni sovraintende una complicata gerarchia di ufficiali, che mette capo ai comandanti delle undici legioni territoriali ed al Comando generale dell'arma. In Francia la gerarchia è più semplice, perchè un ufficiale sovraintende ad un certo numero di stazioni e dipende direttamente, qualunque sia il suo grado, dal capo della gendarmeria del dipartimento.

2.° *Corpo delle guardie di città*, il quale è pure organizzato militarmente, ma non fa parte dell'esercito. Ha propri graduati ed ufficiali. Per entrarvi si contrae una *ferma* e si è ammessi a rafferme con e senza premi. Dopo un certo numero di anni di servizio vi è anche diritto a pensione. Vi è a Roma una compagnia allievi, specialmente per l'istruzione tecnica delle guardie: legge 21 agosto 1901 e regol. 12 dicembre 1901. La spesa per le paghe a tali guardie è sopportata per metà dai comuni nei quali risiedono, ragione per la quale in questi ultimi tempi si è aumentato tale corpo, piuttosto che quello dei carabinieri. Salvo gli agenti speciali, che tale corpo fornisce, esso non presta servizio diverso da quello dei carabinieri.

3.° *Guardie comunali, urbani e campestri.* Veramente il loro compito specifico è quello della polizia urbana e campestre, ma nelle campagne riposa in buona parte su di esse il servizio della p. s. Ciò risponde al principio su enunciato che nelle campagne il servizio deve essere affidato principalmente ad elementi locali. Questi agenti sono in Italia nominati dalle amministrazioni comunali, alle quali anche compete in modo esclusivo il potere disciplinare su di essi, ciò che non è senza inconvenienti.

4.° In Sardegna esiste anche il corpo dei *barracelli* riorganizzato dal reg. 14 luglio 1898, divisi in compagnie, per comuni, le quali assicurano i proprietari e gli agricoltori contro i danni dei furti, dei danneggiamenti e degl'incendi e perciò hanno interesse a prevenire tali reati, a scoprirne gli autori, a recuperare le re furtive.

CAPITOLO V.

LA CURA DELLA PUBBLICA INCOLUMITÀ

Sommario. — 220. Introduzione. — 221. Difesa contro le inondazioni, le frane e le corrosioni del mare. — 222. Contro gli incendi. — 223. Contro l'oscurità. — 224. Corso pubblico. — 225. Industrie pericolose. — 226. Altri fatti di comune pericolo.

220. La cura dell'incolumità pubblica consiste nel predisporre difese o nel rendere impossibili fatti, per lo più dovuti a forze naturali, che possono porre in pericolo parti rilevanti del territorio o della popolazione. Essa costituisce il punto di passaggio fra la cura della p. s. e quella della sanità pubblica; nei tre casi scopo dell'attività amministrativa è la tutela della vita umana, posta in pericolo o da attentati criminosi (p. s.) o da cause di malsania (sanità pubblica) o da altri fatti di comune pericolo (incolumità pubblica).

Ampie facoltà sono concesse alla pubblica amministrazione quando la calamità è imminente o si è già verificata. I cittadini che ne siano richiesti sono costretti a prestare il proprio aiuto o servizio (art. 435 cod. pen.); il sindaco può fare provvedimenti urgenti e contingibili (art. 151 legge com. e prov.). Più spesso la P. A. ricorre all'ausi'

della forza pubblica e della forza armata per compiere opere atte o prevenire o restringere il disastro e per salvare persone e sostanze.

Più importante è la preordinazione della difesa per prevenire il disastro ed, occorrendo, per limitarlo.

221. A) *Difesa contro le inondazioni, le frane e le corrosioni del mare* (1). Tale difesa preventiva consiste o nella costruzione di opere, come argini, rinsaldamenti e rimboscamenti dei bacini montani, oppure nel preordinare le forze fisiche ed intellettuali, che al momento del bisogno dovranno agire per limitare le inondazioni.

A quest'ultimo scopo per i maggiori corsi d'acqua provvede in Italia il reg. 7 marzo 1895, creando apposito personale per la guardia dei corsi stessi, preorganizzando la divisione del servizio in caso di piena, approntando gli strumenti di lavoro necessari, e tenendo preventivamente nota del personale operaio, che è possibile reclutare al momento del bisogno, ed infine facendo studiare il piano delle operazioni da compiere in caso d'inondazione.

Quanto alla costruzione delle opere necessarie a prevenire le inondazioni e le frane, provvedono la legge 20 marzo 1865 all. F, la legge 3 luglio 1875, la legge 30 marzo 1893 e 7 luglio 1902. In forza di tali legge le opere suddette sono classificate in cinque categorie. La classificazione di un'opera nelle due prime categorie avviene in forza di legge; nella terza in forza di decreto reale; inoltre con decreto ministeriale può essere resa obbligatoria la esecuzione delle opere di 4.ª e 5.ª categoria. I cri-

(1) Vedi Presutti, *L'amministrazione pubblica dell'agricoltura* nel vol. V dell'Orlando.

teri per la classificazione sono dati dalle leggi stesse e consistono o nell'importanza del corso d'acqua, o nella natura delle opere da compiere, o nello scopo delle medesime. Quest'ultimo criterio vale specialmente per le opere di 5.ª categoria, essendo le medesime destinate a difendere gli abitati di città, villaggi e borgate sia contro le inondazioni, sia contro le frane.

La classificazione importa una diversa ripartizione degli oneri inerenti alla costruzione di tali opere. Quelle di 1.ª categoria sono a carico esclusivo dello Stato; per quelle di 2.ª concorrono fino al massimo della metà della spesa e non oltre il ventesimo dell'imposta fondiaria le provincie ed i proprietari interessati, andando il resto a carico dello Stato; per quelle di 3.ª sei decimi vanno a carico dello Stato, due decimi a carico dei proprietari interessati e gli altri due decimi a carico delle provincie e dei comuni; per le opere di 4.ª e 5.ª categoria il concorso dello Stato non è obbligatorio. Le spese di manutenzione di tutte queste opere tranne di quelle di 1.ª categoria sono a carico degli interessati. La esecuzione delle opere di 3.ª e 4.ª categoria è di regola affidata al consorzio degl'interessati; quella delle opere di 1.ª e 2.ª categoria allo Stato; quella delle opere di 5.ª categoria al comune interessato. Possono poi costituirsi consorzi amministrativi volontari per le opere di difesa, che non potrebbero classificarsi nelle cinque suddette categorie. Infine i lavori che avessero per unico oggetto la conservazione di un ponte o di una strada si eseguono a spese esclusive dell'amministrazione, cui spetta la conservazione del ponte o della strada. Però essa ha diritto di chiamare a concorrere nella spesa i proprietari, che dall'esecuzione dell'o- traggono giovamento.

sania, indipendenti dal modo di agire dell'individuo, che può esserne attaccato. Tale ramo di attività dello Stato presuppone che il popolo abbia conseguito un certo grado di ricchezza, in quanto essa, diminuendo la mortalità media e impedendo repentine e straordinarie decimazioni della popolazione in caso di epidemie, importa rispettivamente la diminuzione e la eliminazione di una perdita economica (morte immatura d'individui, o mortalità straordinaria) mediante un sacrificio economico (le spese che tale servizio importa); evidentemente deve esservi un certo bilancio fra le due partite; ed in realtà vi è, come lo dimostra il fatto che presso popoli troppo poveri l'amministrazione della sanità pubblica o non esiste, o è affatto rudimentale.

I compiti specifici che la P. A. persegue in tale materia sono:

α) curare l'igiene del suolo e dell'abitato;

β) l'igiene degli alimenti e delle bevande;

γ) la polizia mortuaria;

δ) la polizia delle industrie insalubri e pericolose;

ε) impedire la diffusione delle malattie infettive.

Oltre di ciò vi è il compito, per così dire riparatore (*Medizinalwesen* in contrapposto a *Sanitätwesen*), di sorvegliare sui mezzi di cura delle varie malattie e di procurarla gratuitamente ai poveri.

228. L'espletamento di tali servizi richiede particolari cognizioni tecniche; onde la necessità di organizzare appositi uffici con particolari funzionari.

Peraltro il buon andamento del servizio interessa specialmente ciascuna località; nè in ciascuna località le spese per tale servizio sono identiche, essendo più o meno gravi a seconda delle peculiari condizioni di ciascuna località. Nondimeno tutta la

popolazione ha interesse, causa la trasmissibilità di certe malattie, che in ciascuna località si attenda nel miglior modo possibile a tale servizio.

Da questi due caratteri, entro certi limiti contradittori, sorge la necessità di una peculiare organizzazione del servizio.

La suprema direzione del servizio spetta al Ministero dell'Interno e precisamente alla Direzione generale della Sanità pubblica. Esiste inoltre presso il Ministero il Consiglio superiore di sanità, composto di membri di diritto e di membri di nomina regia (art. 4 legge 22 dicembre 1888). Presso la Direzione generale vi è anche un laboratorio centrale di sanità.

In ciascuna provincia poi havvi una organizzazione analoga: la suprema direzione del servizio nella provincia è affidata al prefetto, coadiuvato dal medico provinciale — impiegato tecnico — e da un Consiglio provinciale di sanità, composto ugualmente di membri di diritto e di membri di nomina regia (art. 8 legge 22 dicembre 1888).

Quelli finora mentovati sono peraltro uffici con funzioni prevalentemente direttive ed ispettive. La effettiva gestione dei servizi è affidata:

a) alle amministrazioni comunali coadiuvate, ciascuna, da un ufficiale sanitario comunale. I comuni che han più di 20000 abitanti sono obbligati ad avere un laboratorio di sanità. Ogni comune deve aver poi un cimitero ed un locale d'isolamento per le malattie infettive. Più comuni consorziati possono però avere un solo cimitero (art. 56 legge 22 dicembre 1888, regol. 6 luglio 1890 e 29 maggio 1898). Nelle campagne, invece che ricorrere al complicato sistema dei consorzi, sarebbe forse più semplice e più efficace scegliere, come circoscr-

zione per l'adempimento dei servizî d'igiene, il mandamento, sostituendo un'apposita amministrazione sanitaria mandamentale a quelle comunali.

β) ai medici di porto e alle stazioni per la sanità marittima (regol. 29 settembre 1895).

Un difetto della organizzazione vigente in Italia è quello di aver dato ai funzionari tecnici il carattere di meri coadiutori di quelli non tecnici, quali il sindaco e il prefetto, di guisa che i primi hanno soltanto la iniziativa dei provvedimenti. Ora se questo è giusto quando si tratta di provvedimenti di ordine regolamentare, dell' indirizzo da seguire nella gestione del servizio, della sorveglianza e del controllo, viceversa importa inutili, costose e dannose complicazioni, quando si tratta della mera applicazione di disposizioni di ordine generale.

I) — Igiene del suolo e dell'abitato.

229. Questo ramo del servizio sanitario ha particolare importanza nei centri abitati. Nelle campagne l'attività più momentosa al riguardo è quella delle *bonifiche idrauliche* (1), per quanto queste abbiano anche carattere economico. Il principio, per cui l'attività amministrativa deve ispirarsi al postulato edonistico, importerebbe in tal caso l'espropriazione dei terreni incolti da prosciugare da parte degli enti locali autarchici con l'obbligo in questi di eseguire la bonifica e l'obbligo di prosciugare fatto ai proprietari di terreni in qualche modo coltivati,

(1) Vedi Presutti, *L'amministrazione pubblica dell'agricoltura* nel vol. V del *Trattato completo* dell'Orlando.

salva in essi la facoltà di abbandonare i fondi contro un indennizzo commisurato senza tener conto delle coltivazioni. Invece la legge 22 marzo 1900 ed il regol. 21 ottobre 1900 fan gravare il 60 per cento delle spese per le bonifiche di 1.ª categoria sullo Stato, il 10 per cento sulle provincie, il 10 per cento sui comuni ed il 20 per cento sui proprietari interessati. Tali bonifiche sono eseguite dallo Stato, o per sua concessione o dalle provincie, o dai comuni. Le bonifiche di 2.ª categoria sono invece eseguite dai consorzi degl'interessati e solo in alcuni casi contribuiscono, ciascuno in un decimo della spesa, lo Stato, la provincia ed il comune. Ogni bonifica è poi mantenuta dal consorzio degli interessati.

230. Più varia è l'attività necessaria per curare l'igiene del suolo e delle abitazioni nei centri abitati. L'agglomeramento della popolazione rende necessario l'impianto del servizio dello *spazzamento* e della distruzione delle *spazzature*, sia di quelle formatesi nelle pubbliche vie, che di quelle formatesi nelle case private. Ugualmente nei centri abitati, anche di mediocre importanza, è necessario l'impianto di *luoghi di comodità* per il pubblico. Per questi servizî, che devono necessariamente incombere sul comune, è possibile così la gestione in economia da parte dell'ente come l'appalto ed infine è anche possibile imporre ai cittadini più interessati di curarne essi, ed a loro spese, l'adempimento. Per esempio, si potrebbe imporre ad ogni proprietario di spazzare la via pubblica nel tratto sito innanzi alla propria abitazione e di mantenere un luogo di comodità accessibile al pubblico, come in Russia.

Nei centri abitati i comuni devono anche pro-

vedere alla costruzione ed alla manutenzione di pubblici lavatoi, ma anche a questo servizio possono provvedere, imponendo ai proprietari di una determinata area fabbricata di adibire un apposito locale ad uso di lavatoio ed un altro per asciugare il bucato.

L'agglomeramento della popolazione rende poi anche necessario di stabilire un sistema di *fognature* per dare sfogo alle acque di pioggia ed alle materie luride.

231. Quanto alle abitazioni in sè stesse, quelle di nuova costruzione o in parte rifatte non possono essere abitate se non dopo autorizzazione accordata dal sindaco (art. 39 legge san.), il quale può anche dichiarare inabitabile o far chiudere una casa o parte della medesima riconosciuta pericolosa dal punto di vista igienico e sanitario (art. 41 legge san.). Quest'ultima disposizione non vale però a risolvere il problema delle abitazioni nei grandi centri, ove le abitazioni vecchie in condizioni antigieniche sono numerosissime. Da ciò la necessità di un più attivo intervento della P. A., consistente nella demolizione e ricostruzione dei vecchi quartieri in condizioni antigieniche e nell'affrettare l'ampliamento dell'abitato. Non contempla che un lato del problema il progetto di legge Luzzatti, per agevolare la costruzione di case operaie e per rendere più facile ai lavoratori, cumulando l'assicurazione sulla vita con la vendita, l'acquisto di convenienti abitazioni; occorre invece assicurare ai comuni il monopolio delle aree fabbricabili ove il loro abitato può estendersi mediante l'espropriazione per pubblica utilità e far concorrere in equa misura i proprietari degli edifici siti nei quartieri da risanare alle spese del risanamento, in modo che sui comuni ricadano

le sole spese per l'apertura delle strade. Ma di questi argomenti sarà più ampiamente trattato più oltre nel paragrafo relativo alle vie urbane.

II) — Igiene delle bevande e degli alimenti.

232. L'attuazione della norma generale, che punisce la vendita o la somministrazione come compenso ai propri dipendenti « di materie destinate al cibo o alla bevanda che siano riconosciute guaste, infette, adulterate o in altro modo insalubri o nocive » (art. 42 legge sanit.) è difficilissima per il gran numero di coloro, che esercitano il commercio di dettaglio di tali materie. Qualora non si limitino i luoghi, in cui può procedersi alla vendita, sistema cui si è ricorso per i funghi (art. 128 reg. int. 3 agosto 1890), non può rendersi più facile la sorveglianza che esercitandola nello stadio anteriore alla vendita al dettaglio, e perciò o nello stadio produttivo, o quando le materie si trovano nelle mani di grossisti, o quando per altra via, magari artatamente voluta dal legislatore, si trovano concentrate. Questa sorveglianza non esclude però quella sui dettaglianti.

Così per le ostriche, mitili e simili la sorveglianza è esercitata sulla produzione e sulla importazione dall'estero (art. 118 reg. gen. sanit.); per le sostanze alimentari importate dall'estero per via di mare all'atto dello sbarco (art. 84-86 reg. sanit. maritt. 29 settembre 1895, n. 636); per le carni macellate all'atto in cui gli animali vengono macellati (art. 16 reg. int. 3 agosto 1890), onde la creazione obbligatoria di pubblici stabilimenti di macellazione in tutti i comuni aventi più di 6000

abitanti (art. 102 reg. gen. sanit.) e l'obbligo di bollare i pezzi delle carni perchè sia facile accertarne la provenienza da un pubblico macello (art. 35 reg. int. 3 agosto 1890); sulle acque gassose all'atto della produzione (art. 161 reg. int. 3 agosto 1890); per il latte, specialmente per quello prodotto nelle vaccherie di città, esaminando le vacche che lo producono (art. 85 e 79 reg. int. 3 agosto 1890). Viceversa per il burro, l'alcool, il vino l'essenza di agrumi ed il sommaco, dato il modo in cui si svolgono tali produzioni, le leggi speciali 19 luglio 1894, n. 356; 25 marzo 1900, n. 100; 2 agosto 1897, n. 378 ed i regolamenti 10 settembre 1895; 25 febbraio 1900; 15 dicembre 1901 e 9 gennaio 1898 non han potuto adottare sistemi analoghi.

233. Speciale importanza ha la sorveglianza per impedire la vendita, o la somministrazione di granoturco immaturo, o non bene essiccato, o ammuffito e dei prodotti ottenuti con esso. È noto invero che l'alimentazione continuata a base di tale cereale, quando presenta i difetti summentovati, produce la pellagra.

Tale servizio presenta particolari difficoltà là ove il clima non consente di avere granoturco perfettamente essiccato. Da ciò la necessità di speciali provvedimenti, disposti in Italia con la legge 21 luglio 1902. Con detta legge gravi penalità sono comminate contro coloro, che smerciano a scopo di alimentazione granturco guasto o non bene essiccato o prodotti con tale granoturco ottenuti. All'uopo agli ufficiali ed ai vigili sanitari è data facoltà di visitare i depositi dei negozianti di granaglie e di farine, gli opifici dei mugnai, i panifici ed i pastifici.

Provvedimenti anche più gravi autorizza peraltro la detta legge. Quando il prefetto abbia dichiarato un comune colpito da pellagra si applicano tutte le norme da sancirsi in appositi regolamenti provinciali e quelle contenute nella legge, delle quali ora si terrà parola. In ispecie il prefetto può rendere obbligatorio per il comune l'acquisto, la costruzione e per conseguenza l'esercizio di uno o più essiccatoi per granoturco in modo che bastino alla soddisfazione dei bisogni locali.

Altre misure contiene la legge, ma esse riguardano i provvedimenti repressivi dell'infezione, non la mera sorveglianza sulla vendita del granoturco. Se ne discorrerà quindi più oltre (n. 240).

234. Riguardo all'acqua potabile l'art. 44 della legge 22 dicembre 1888 faculta il ministro dell'interno (ora il prefetto) a costringere ciascun comune a provvedersi di salubre e sufficiente acqua potabile, quando ne manchi.

Inoltre i comuni nei regolamenti locali d'igiene possono stabilire che nessuna casa di abitazione possa essere data in affitto se non è fornita di sufficiente acqua potabile (art. 85 Istr. min. 20 giugno 1896).

Quando il sottosuolo di un centro abitato manchi di sufficiente acqua potabile e quando in tale centro non possa provvedersi con cisterne che raccolgano — con l'osservanza di tutti i dettami dell'igiene — le acque di pioggia per farle servire come acque potabili, è necessario ricorrere alla costruzione di acquedotti, i quali, per mezzo di apposita canalizzazione chiusa, convoglino una sufficiente quantità di acqua potabile dalle sorgenti fino al centro abitato. L'acqua così convogliata può farsi servire unicamente ad alimentare pubbliche fontane o può

anche essere ceduta contro pagamento alle singole abitazioni.

Per costruire acquedotti la legge 8 febbraio 1900 ed il regolamento 10 febbraio 1901 hanno permesso la concessione a carico dello Stato di agevolazioni finanziarie, più rilevanti a favore dei comuni con popolazione inferiore ai 10,000 abitanti, meno rilevanti a favore dei comuni con popolazione superiore ai 10,000 ed inferiore ai 20,000 abitanti.

III) — Polizia mortuaria.

235. È vietato di seppellire un cadavere in luogo qualsiasi diverso dal cimitero, a meno che non si tratti di cadaveri d'illustri personaggi, ai quali siano decretate onoranze nazionali dal Parlamento, o non si voglia seppellire il cadavere in cappelle private, o gentilizie (art. 58 legge 22 dicembre 1888), o infine non si voglia cremare il cadavere (art. 59 legge 22 dicembre 1888).

L'impianto e l'esercizio dei cimiteri sono a carico dei comuni: però i piccoli comuni possono riunirsi in consorzio per tenere insieme un solo cimitero (art. 56 legge 22 dicembre 1838). È vietato di costruire entro un raggio di 200 metri dal cimitero (art. 57). Non si può impiantare un cimitero a meno di 200 metri da opifici, scuole, convitti, caserme, ospedali, case di ricovero e da altri luoghi di abituale pubblico convegno (art. 115 regolamento 25 luglio 1892). In ogni cimitero deve essere una camera mortuaria destinata a custodire i cadaveri nel periodo di osservazione. Deve anche esservi un ossario destinato a raccogliere le ossa dei cadaveri inumati nei campi comuni d'inuma-

zione da almeno dieci anni. È permesso fare nei cimiteri concessioni di aree per tombe particolari. I comuni sono poi obbligati a concedere gratuitamente aree nei cimiteri per l'impianto di aree crematorie. La cremazione di cadaveri può essere richiesta dai parenti ed autorizzata, previo avviso del medico ed in alcuni casi previo permesso dell'autorità giudiziaria, e può essere anche ordinata dall'autorità in caso di epidemie, o in caso di cadaveri, riguardo ai quali ricada a carico del comune la spesa per il trasporto e l'inumazione (art. 59 legge 22 dicembre 1888 e regolamento 25 luglio 1892).

I comuni sono anche obbligati a provvedere a loro spese al trasporto ed all'inumazione dei cadaveri di poveri. I comuni han tentato di provvedere a questo servizio monopolizzando il servizio per i trasporti funebri e concedendone la gestione ad un assuntore con l'obbligo di provvedere gratuitamente per i poveri e magari di pagare un canone. Tale monopolio è stato peraltro dichiarato illegale e solo è legalmente possibile ora dopo la legge 29 marzo 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizii.

I comuni debbono anche provvedere alle visite necroscopiche (regolamento 25 luglio 1892).

IV) — Industrie insalubri e pericolose.

236. Tali industrie sono divise in due classi dall'elenco approvato col decreto 21 aprile 1895: quelle della prima classe debbono essere isolate nelle campagne e lontane dalle abitazioni; quelle della seconda esigono speciali cautele per l'incolumità del vicinato.

È necessaria l'autorizzazione della Giunta municipale per l'impianto. La Giunta può anche ordinarne la chiusura (art. 38 legge 22 dicembre 1888; art. 32-35 legge 30 giugno 1889).

Speciali norme riguardano poi la macerazione delle piante tessili (art. 37 legge 22 dicembre 1888); la coltivazione del riso (legge 12 giugno 1866); le fabbriche di materie esplodenti (art. 22-23 legge 30 giugno 1889); l'uso delle caldaie a vapore (art. 27, 28 legge 30 giugno 1889; regolamento 27 giugno 1897).

Altra numerosa categoria di norme concerne l'igiene degli operai impiegati nelle fabbriche ed in certi lavori. Così l'art. 48 della legge 30 giugno 1889 proibisce di produrre fanciulli di età inferiore ai 14 anni in giuochi di forza, ginnastica, equitazione, richiedendo all'uopo la presentazione degli atti di nascita dei minorenni impiegati in occasione della domanda di autorizzazione a tenere lo spettacolo (art. 46 regol.). La legge Guerzoni 21 dicembre 1873 poi punisce l'impiego di fanciulli italiani inferiori a 18 anni in professioni girovaghe, perpetrato sì in Italia che all'estero, imponendo l'obbligo della denuncia dei minorenni impiegati e la loro iscrizione in un registro da tenersi dal ministro dell'interno.

I comuni possono far regolamenti per la tutela della sanità nelle fabbriche e negli stabilimenti industriali; speciali disposizioni esistono per gli operai impiegati nei lavori di bonifica (legge 22 marzo 1900; regol. 21 ottobre 1900); per quelli degli stabilimenti dove si usano caldaie a vapore (regol. 27 giugno 1897); per quelli impiegati nelle cave e miniere (regolam. 18 giugno 1899), nelle officine di materie esplosive (regol. 18 giugno 1899), nella costruzione

e nell'esercizio di ferrovie (regolamento approvato con R. D. 14 marzo 1901); per gli equipaggi delle navi (capitoli VI e VII regolamento 29 settembre 1895).

237. Specialmente importanti sono le restrizioni da stabilirsi circa il lavoro delle donne e dei fanciulli nelle fabbriche. Per quanto effetto di tali restrizioni sia quello di migliorare le condizioni del mercato a favore degli operai adulti, di guisa che costoro chiedono ed ottengono la restrizione del lavoro delle donne e dei fanciulli specialmente per tale intento, non ostante non può disconoscersi che simili provvedimenti hanno efficacia anche sullo sviluppo fisico della popolazione operaia.

In Italia alla vecchia legge del 1886, che regolava la materia, è stata recentemente sostituita la legge 19 giugno 1902, la quale contiene anche norme transitorie per l'attuazione graduale delle proibizioni da essa fatte. Tali proibizioni sono relative:

α) ai fanciulli, i quali non abbiano compiuti i 12 anni, che non possono essere impiegati negli opifici industriali, nei laboratori, nelle arti edilizie;

β) ai fanciulli, che non han compiuti i 14 anni, i quali non possono essere impiegati nei lavori sotterranei delle cave, delle miniere e delle gallerie, ove non esista trazione meccanica;

γ) alle donne ed ai fanciulli che non abbiano compiuto i 15 anni, ai quali è vietato il lavoro notturno e quello dichiarato pericoloso o insalubre con decreto reale. Peraltro il lavoro notturno può essere permesso con decreto ministeriale, nei luoghi in cui sia richiesto da condizioni speciali di clima o di lavoro;

δ) alla prolungazione oltre 11 ore del lavoro dei fanciulli che non han compiuto i 12 anni

oltre le 12 ore quello delle donne di qualsiasi età. È inoltre imposto di dar loro un giorno di riposo per settimana e di accordare degli intervalli di riposo, più o meno lunghi a seconda della durata del lavoro;

ε) di ammettere le puerpere al lavoro prima che sia trascorso un mese dallo sgravo ed in via eccezionale prima di tre settimane, quando vi sia parere favorevole dell'ufficio sanitario del comune;

ζ) infine la legge impone l'istituzione di una camera di allattamento negli stabilimenti in cui lavorino almeno cinquanta operaie e negli altri casi l'obbligo dell'intraprenditore di permettere l'uscita alle operaie per recarsi ad allattare i loro figli. In altri paesi è anche obbligatorio istituire speciali casse di maternità.

A garanzia degli stessi intraprenditori e per facilitare l'osservanza della legge, questa ha adottato il sistema del libretto obbligatorio di lavoro per le donne minorenni e per i maschi, che non hanno compiuto i quindici anni. L'ufficiale sanitario deve a spese del comune eseguire la visita medica degli interessati e certificarne nel libretto. Inoltre gl'intraprenditori devono denunciare all'autorità i nomi dei fanciulli di età inferiore ai quindici anni e delle donne minorenni che impiegano.

Naturalmente occorre un corpo d'ispettori particolarmente competenti e muniti delle facoltà proprie degli ufficiali di polizia giudiziaria per vigilare sull'osservanza di tali proibizioni. Di questa funzione di vigilanza furono incaricati in Italia gli ispettori delle industrie e gli ingegneri delle miniere, oltre che tutti gli uffiziali di polizia giudiziaria. L'attività dei funzionari incaricati di tale

servizio man man s'accrebbe. Le visite eseguite furono 704 nel triennio 1887-1889; 4402 nel triennio 1890-1892; 3805 nel triennio 1893-1895; 29,055 nel triennio 1896-1898; 21,938 nel 1899; 32,508 nel 1900.

V) — Azione contro la diffusione delle malattie infettive.

238. L'intenso movimento degli uomini e delle cose moltiplica oggi i veicoli, mediante i quali le malattie infettive possono colpire singoli punti del territorio. Alcune di queste malattie e precisamente le esotiche, come la peste bubbonica, la febbre gialla, il colera, sono generalmente importate da centri d'infezione esistenti all'estero e più spesso per via di mare che per via di terra. Onde la necessità di sottoporre a rigoroso esame le navi, che approdano nei porti dello Stato. D'altra parte la sorveglianza, esercitata allo scopo di tutelare la sanità pubblica, non deve riuscire eccessivamente vessatoria per il commercio. Da ciò la necessità di avere notizia delle località infette (art. 87-88 e 92 reg. sanit. maritt. 29 settembre 1895) e di rilasciare analogo certificato (patente di sanità) alle navi partenti da porti nazionali immuni (art. 39 a 69) al fine d'impedire inutili vessazioni: la visita da eseguirsi da apposita commissione in ogni caso sulle navi in partenza trasportanti passeggieri ed in casi determinati su quelle addette al trasporto di merci per tutelare la salute dei passeggieri e dell'equipaggio (art. 59 e 54); l'obbligo del capitano, e del medico di bordo se v'è, di esporre con giuramento tutte le circostanze che possono interessare la sa-

lavori in economia o dall'impresa appaltatrice sotto la sanzione di pagare all'operaio che muoia per la mancata somministrazione le indennità stabilite dalla legge sugli infortuni. È inoltre imposto di munire le aperture di reticelle metalliche nella stagione critica, le aperture dei locali di ricovero per il personale al servizio di pubbliche amministrazioni, o di appaltatori di pubblici lavori; e sono promessi premi ai privati che facciano altrettanto, premi da prelevarsi sul fondo su ricordato; infine è imposto di facilitare, dove sia possibile, lo scolo naturale delle acque.

Per impedire la diffusione della rabbia valgono altre misure, la cui emanazione ed attuazione incombono sui comuni. Essi possono sottoporre a tassa il possesso di cani; debbono far prendere ed uccidere i cani vaganti; obbligare i proprietari di cani a munirli di museruola, ecc.

Riguardo alle malattie celtiche sono sottoposte, su domanda o d'ufficio, a sorveglianza sanitaria le meretrici ricoverate nelle case di tolleranza (regolamento 27 ottobre 1901); è assicurata l'assistenza medica e la fornitura gratuita dei medicinali per gli infetti (art. 168, 182 reg. gen. san.); è imposta la denuncia dei casi di sifilide trasmessi mediante baliatico ed in tali casi la balia viene obbligata a curarsi; è imposto poi di ricorrere all'allattamento artificiale o a quello mediante balia infetta per i lattanti sifilitici; all'uopo è istituita una sorveglianza periodica sulle balie a cui siano affidati esposti (ar. 183 a 186 reg. gen. san.). Per impedire la trasmissione della sifilide mediante il baliatico si vorrebbe da alcuni la visita obbligatoria dei soggetti prima d'iniziare l'allattamento (Reale, Relazione al Congresso di Bruxelles del 1902).

Come già si è accennato, la legge 21 luglio 1902 provvede per le epidemie pellagrose. Quando un comune è con decreto prefettizio dichiarato infetto, non solo, come si è detto, il comune è obbligato all'impianto ed all'esercizio di essiccatoi per il granoturco, ma deve provvedere anche a fornire l'alimentazione curativa, e nel caso che di questa non sia più il caso, il ricovero in speciali stabilimenti ai pellagrosi poveri. All'uopo la Giunta municipale deve tenere al corrente l'elenco di costoro. Nelle spese occorrenti concorrono i comuni, le provincie e lo Stato ed eventualmente la beneficenza privata e quella di altri enti ed istituti pubblici. Inoltre il ministro delle finanze, nei comuni infetti, è autorizzato a far distribuire gratuitamente ai pellagrosi poveri ed alle loro famiglie, per uso esclusivo di consumo alimentare, il sale occorrente nelle quantità indicate sotto la propria responsabilità dall'ufficiale sanitario.

VI) — Cura delle malattie.

241. Lo Stato deve intervenire in tale materia in primo luogo per impedire che i privati nello spiegare attività per la cura delle malattie non sorprendano la buona fede dei malati.

All'uopo è proibito esercitare qualsiasi professione sanitaria, se non si è conseguita la laurea o il diploma di abilitazione in una università, istituto o scuola dello Stato. Inoltre chi vuole esercitare una professione sanitaria deve fare registrare il proprio titolo nell'ufficio comunale (art. 23 legge san.).

La vendita dei medicinali a dose ed in forma di medicamenti non è permessa che ai farmacisti

(art. 27 legge san.). L'apertura delle farmacie è ancora subordinata all'osservanza degli antichi privilegi, di cui invano il legislatore promise l'abolizione, ed all'obbligo della preventiva denuncia (art. 26 legge san.). Anche all'obbligo della denuncia è sottoposta l'apertura di officine di prodotti chimici, usati in medicina, e di preparati galenici (art. 34 legge san.). Sono sottoposti a sorveglianza non solo i farmacisti, ma anche i droghieri, profumieri, colorari, liquoristi, confettieri, fabbricanti e negozianti di prodotti chimici e preparati farmaceutici, acque distillate, olii essenziali, acque e fanghi minerali. Speciali misure sono poi sancite per il commercio e la vendita dei veleni (art. 30-32 legge san.). La vendita di sostanze o preparati annunziati come rimedi o specifici segreti è soggetta alla preventiva autorizzazione del Consiglio superiore di sanità (art. 27 legge san.). Le leggi 21 dicembre 1899 e 13 giugno 1901 ed il regolamento 30 marzo 1902 sottopongono ad autorizzazione ed a controllo la fabbricazione di vaccini, virus, sieri curativi, tossine, antitossine e di ogni altro prodotto affine, nonchè l'importazione dall'estero di tali prodotti, nel qual caso l'autorizzazione non può darsi, se la fabbricazione non sia stata fatta sotto il controllo dell'autorità dello Stato di provenienza.

È anche sottoposta all'obbligo della preventiva autorizzazione l'apertura di istituti di cura medico-chirurgica, di assistenza ostetrica, di ambulatori presso le farmacie, di stabilimenti balneari, idroterapici, o termici (art. 25 legge san.).

242. Non tutti peraltro sono in grado di procurarsi, in caso di malattia, l'assistenza medica di cui abbisognano. È pertanto imposto ai comuni

di provvedere all'assistenza medica, chirurgica ed ostetrica gratuita per i poveri (art. 14 legge san.). L'art. 16 della legge sanitaria e le due leggi 14 luglio 1898 ed il regolamento 9 marzo 1899 regolano lo stato dei medici condotti, assicurano loro il pagamento regolare degli stipendi ed una pensione mediante l'istituzione di apposita cassa. Molti comuni usano stipendiare uno o più medici condotti, addossando loro non solo la cura dei poveri, ma quella di tutti indistintamente i cittadini. Ma è sistema poco commendevole, in quanto l'esercizio della professione libera costituisce come un aculeo per il medico.

I comuni non sono obbligati a fornire gratuitamente le medicine ai malati poveri. Anzi non è neanche obbligatoria per i comuni l'apertura di farmacie nel caso che non vi provveda la privata iniziativa. Però la legge 21 dicembre 1899 ed il regolamento 14 marzo 1901 hanno facultato il prefetto ad imporre al medico condotto di tenere un armadio farmaceutico, quando nella località non esistano farmacie.

Alla cura dei malati poveri provvedono anche gli ospedali. Vi sono ospedali clinici alla dipendenza d'istituti superiori d'istruzione, lo scopo dei quali non è però tanto quello di curare i poveri, quanto l'altro di servire all'insegnamento. Vi sono poi — e sono i più numerosi — ospedali tenuti da istituzioni pubbliche di beneficenza, le quali provvedono alla cura dei poveri nei limiti in cui le loro risorse patrimoniali lo consentono. In alcune provincie (lombarde, venete, toscane, modenesi e parmensi) i comuni sono obbligati a rimborsare la spesa per il mantenimento e la cura dei cittadini poveri ricoverati in un ospedale; in altre, nel'

impotenza della Congregazione di carità provvede al rimborso lo Stato. In tutte per gli articoli 79 e 97 della legge 17 luglio 1890 i comuni, a cui l'infermo appartiene, sono tenuti a rimborsare agli ospedali le spese dei malati, feriti o donne nella imminenza del parto, ordinati d'urgenza dal sindaco, o dall'autorità politica.

VII) — Manicomii.

243. Alla cura e, quando questa non è possibile, al ricovero dei mentecatti provvedono appositi stabilimenti, i manicomi, i quali possono essere di enti pubblici, oppure appartenere a privati.

Il ricovero dei mentecatti nei manicomi avviene non soltanto nel loro interesse, ma anche in quello pubblico, potendo riuscire pericolosi i mentecatti lasciati liberi. Il ricovero può pertanto essere domandato dai parenti, ma può essere anche ordinato d'ufficio dall'autorità pubblica.

La spesa per il mantenimento dei mentecatti poveri incombe sulle provincie (art. 236 legge com. e prov.); onde molti manicomi appartengono a provincie.

Il numero dei mentecatti va continuamente aumentando: ma più ancora che quello dei veri mentecatti aumenta il numero dei semplici deficienti, per i quali occorrerebbero appositi stabilimenti.

CAPITOLO VII.

SVILUPPO DELLA VITA INTELLETTUALE DEL POPOLO

Sommario. — 244. I fini dello Stato nella sua azione per lo sviluppo della vita intellettuale del popolo. — 245. Limiti in tale campo fra la scienza dell'amministrazione e la pedagogia. — 246. Mezzi con i quali si promuove lo sviluppo della vita intellettuale del popolo.

244. L'educazione e l'istruzione del popolo sono elementi di forza per lo Stato. Un popolo ignorante è tenacemente attaccato alla tradizione e pregno di spirito misoneista, ciò che rende impossibile ogni azione dello Stato per promuovere l'incivilimento. Pertanto ogni attività dello Stato in tal senso deve essere accompagnata da una sua energica azione per promuovere l'istruzione e diffonderla. Ciò che è tanto più necessario in quanto la scuola e l'istruzione sono i fattori sociali, che più potentemente degli altri possono contribuire ad educare l'individuo ed a formarne il carattere. Altre ragioni determinano ancora l'intervento dello Stato in questo campo e principalmente il bisogno di promuovere le ricerche scientifiche ed il progresso delle scienze, e la necessità di far sì che certe professioni siano esercitate soltanto da colc

che si riconoscano possedere determinate attitudini e cognizioni.

245. Larga importanza ha in questo campo la scienza dell'amministrazione, ma di gran lunga più importante è la scienza tecnica che studia tale materia, la pedagogia. È facile, in base ai principii generali già esposti, segnare i limiti tra la scienza dell'amministrazione e la pedagogia. Questa deve considerare i vari insegnamenti, i metodi per impartirli in relazione all'età, alle condizioni intellettuali e morali degli allievi ed al fine che si vuol conseguire, identificare i frutti che, sempre in relazione alle suaccennate condizioni degli allievi, ciascuno di essi produce, dare norme circa il mezzo di eccitare la volontà e l'attitudine degli allievi ad apprendere. Invece in tale materia la scienza dell'amministrazione studia le norme a cui deve essere ispirata l'azione dello Stato, perchè, pur impartendosi l'istruzione in base ai principii segnati dalla pedagogia, questa raggiunga quei fini e si diffonda nella misura che rispondono ai bisogni dello Stato stesso, identificati dalla politica. A scolpir meglio tale differenza vale l'elementare osservazione che la pedagogia è scienza, la quale trova applicazione a prescindere da ogni intervento dello Stato, mentre la scienza dell'amministrazione in questo, come del resto in tutti gli altri campi, presuppone un intervento dello Stato, di cui essa in relazione alla pedagogia deve regolare il modo e la misura.

246. L'azione diretta a diffondere l'istruzione e l'educazione, pur interessando sempre la collettività a cui s'indirizza, può emanare così dalla pubblica amministrazione come da individui. Essa pre- una certa varietà di mezzi onde la necessità

di esaminarli partitamente. Le forze ed i mezzi, attraverso i quali si diffonde l'istruzione e l'educazione, sono:

a) le scuole sì pubbliche che private;
b) le biblioteche;
c) i musei e le pinacoteche;
d) i monumenti;
e) i teatri;
f) le pubbliche bande municipali;
g) altra attività privata, fra cui principalissima quella a scopo di culto.

I. — Le scuole ed i convitti.

Sommario. — 247. I) *Scuole pubbliche e scuole private: la libertà d'insegnamento.* — 248. Temperamenti. — 249. II) *Gratuità o meno dell'istruzione.* — 250. III) *Contenuto dell'insegnamento: norme al riguardo.* — 251. Applicazione di tali norme. — 252. IV) *Diffusione dell'istruzione.* — 253. V) *Convitti.*

247. I) Scuole pubbliche e private; la libertà d'insegnamento. — La P. A. può costituire scuole proprie, accordando magari ad esse la personalità giuridica per permettere e facilitare l'acquisto di patrimoni che servano al loro mantenimento, oppure può limitarsi a sorvegliare le scuole, che privati, soli o associati istituiscano. Il primo sistema risponde meglio al concetto dell'unità d'indirizzo di tutte le scuole, il secondo al concetto dell'autonomia d'indirizzo di ciascuna scuola; ma ciò non impedisce che anche col primo sistema non sia possibile una certa autonomia e col secondo imprimere una certa unità.

Determinano, in conformità dei principî enunciati nella parte generale (nn. 40 e 41), la preferenza dal primo sistema:

α) il fatto che le scuole istituite da privati abbiano carattere troppo partigiano;

β) il fatto che manchi una sufficiente iniziativa privata per costituire e mantener bene tali scuole. causa il loro alto costo.

Come già si è detto nella parte generale, l'intervento dello Stato può giungere al punto da sostituire completamente l'attività della P. A. a quella dei privati, o viceversa può limitarsi a far spiegare dalla P. A. un'attività in concorrenza con quella spiegata dai privati. Naturalmente l'intensità delle cause suaccennate, che determinano lo Stato ad aprire istituti proprî, può essere tale da indurlo ad interdire l'attività, che i privati possono spiegare per la diffusione dell'istruzione.

248. I mezzi per temperare l'unità d'indirizzo delle scuole pubbliche sono:

α) lasciare all'insegnante un'ampia libertà nell'esplicazione del suo mandato, libertà limitata soltanto dal carattere immorale o antipatriottico del suo insegnamento;

β) sancire per la nomina degl'insegnanti il sistema dei concorsi, basato unicamente sull'istruzione e sull'attitudine didattica;

γ) ammettere ad insegnare nella scuola oltre che insegnanti ufficiali stipendiati dalla P. A. e più strettamente legati con essa, insegnanti, cui sia lasciata maggiore autonomia e che o non siano compensati affatto, o che ricevano soltanto un compenso proporzionato al numero degli allievi che seguono il loro corso, o che essi esaminano (es. i liberi docenti nelle università italiane).

Viceversa la soverchia autonomia d'indirizzo delle scuole private vien temperata:

α) con lo stabilire che per esercitare determinate professioni, o per conseguire dalla P. A. determinati vantaggi occorra aver superati certi esami, da sostenersi o innanzi a funzionari dello Stato, o sotto la sua sorveglianza. Così per necessità nelle scuole private devono impartirsi gli stessi insegnamenti che nelle scuole pubbliche;

β) coll'aprire scuole pubbliche in concorrenza delle private; è evidente che in tal caso havvi sempre un certo favore per le scuole pubbliche, le quali pertanto sono più frequentate. Ciò fa anche sì che le scuole private siano di fatto costrette a modellarsi sulle pubbliche;

γ) col proibire l'insegnamento a coloro che non ne hanno conseguito l'abilitazione in una scuola di Stato;

δ) col sancire l'obbligo di ottenere la preventiva autorizzazione dalla P. A. per aprire una scuola o anche per tenere dei corsi;

ε) col sancire il diritto d'ispezione della P. A. sulle scuole private e con l'accordarle la facoltà di ordinarne la chiusura in casi determinati.

249. II) Circa la GRATUITÀ O MENO DELL'ISTRUZIONE impartita nelle scuole pubbliche ed in quelle pareggiate alle scuole pubbliche, occorre distinguere il genere d'istruzione, che negli istituti stessi s'impartisce:

A) sono gratuite o a pagamento, a seconda della quantità dei concorrenti in relazione ai bisogni dello Stato, quelle scuole professionali, le quali sono destinate esclusivamente a formare dei funzionari dello Stato e perciò a fornire

lievi un'istruzione, che essi per nulla, o solo in minima misura potrebbero utilizzare non stando al servizio dello Stato. Tali sono le scuole militari;

B) scuole, in cui s'impartisce un'istruzione che può essere utilizzata anche fuori del servizio dello Stato, quando le scuole non vengano utilizzate dall'universalità dei giovani, ma sibbene da quelli appartenenti a classi determinate della popolazione (università; scuole superiori; scuole secondarie). In queste scuole l'insegnamento non deve essere gratuito, anzi i sacrificii pecuniari imposti a chi fruisce di tali scuole, dovrebbero coprire tutte le spese necessarie per il mantenimento di esse. Ciò non può ottenersi mediante le tasse scolastiche che costringerebbero i singoli a pagare in pochi anni tutto il costo dell'istruzione, mentre i vantaggi di averla acquistata durano lungo tutta la vita; ma può viceversa ottenersi cumulando col sistema delle tasse scolastiche quello di un'imposta speciale sul reddito, colpente le classi sociali, i cui membri presumibilmente o hanno usufruito o saranno per usufruire di tali istituti d'istruzione e facendo in modo che il prodotto di tale imposta insieme a quello delle tasse scolastiche copra le spese necessarie per il mantenimento degl'istituti;

C) scuole che indistintamente tutti i giovani di una determinata età sono obbligati a frequentare (scuola popolare o elementare). In tal caso sotto l'aspetto dell'equità che ogni classe ed ogni individuo abbia a sopportare le spese del servizio pubblico che all'uno o all'altra direttamente profitta, mentre solo indirettamente profitta a tutto il corpo sociale, è perfettamente indifferente la soluzione che si dà alla questione della gratuità o

meno dell'insegnamento, in quanto, stante l'obbligo generale dell'istruzione, le spese devono ricadere su tutti i cittadini, ciò che avviene sia che si provveda a tali spese mediante tasse scolastiche, sia che vi si provveda mediante le risorse del bilancio generale. Invece la questione va guardata sotto altro aspetto e cioè considerando che entro certi limiti la non gratuità contribuisce a far comprendere a chi paga la tassa l'importanza del servizio di cui fruisce e che può produrre inconvenienti l'esonerazione, la quale pure è assolutamente necessaria, di coloro che non sono in grado di pagare la tassa.

250. III) Contenuto dell'istruzione. — Lo Stato, come si è detto, anche quando non istituisce proprie scuole, riesce entro certi limiti a determinare l'indirizzo ed il contenuto dell'istruzione, che nelle scuole private s'impartisce. La scienza dell'amministrazione fissa perciò le norme tecniche che devono guidare lo Stato nel determinare l'indirizzo ed il contenuto dell'istruzione da impartire nelle scuole, tenendo conto così dei dati della pedagogia riflettenti gli effetti di ciascun insegnamento, come dei fini peculiari che in conformità dei suggerimenti della politica un dato Stato in un determinato momento storico deve cercare di raggiungere. È appena necessario notare come, causa lo scarso sviluppo della pedagogia, l'applicazione delle norme tecniche, fornite dalla scienza dell' amministrazione, non dà risultati sicuri e come perciò in tale materia conserva un impero incontrastato una tradizione creata a base di aprioriismo e di empirismo.

Ecco le norme tecniche, che in materia può fornire la scienza dell'amministrazione:

α) il fine di ciascun insegnamento e dei vari insegnamenti fra di loro coordinati non è tanto quello che gli allievi acquistino le nozioni loro insegnate, quanto l'altro d'insegnar loro il modo di apprendere determinate nozioni e d'invogliarli ad apprendere. Se non raggiunge tale intento la scuola non riesce educatrice;

β) l'istruzione deve potentemente concorrere ad elevare l'educazione sociale, formando il carattere: perciò essa deve procurare lo sviluppo intellettuale dei singoli ed allargare il sentimento della responsabilità individuale (Stein);

γ) dovendo contribuire l'istruzione a formare il carattere degli allievi e non essendo altro il carattere che il naturale temperamento dell'individuo, trasformato e corretto mediante l'educazione e l'istruzione, gl'insegnamenti debbono essere tali da infrenare e correggere le naturali tendenze del temperamento in ciò che hanno di eccessivo e pericoloso e da sviluppare le tendenze buone, che si trovano allo stato rudimentale. Perciò gl'insegnamenti non possono essere gli stessi per tutti i popoli, ma debbono variare a seconda del temperamento dominante in ciascuno di essi;

δ) quanto più elementari sono gl'insegnamenti, tanto più è necessario farli dare da un solo insegnante, affinchè esso possa coordinarli l'un l'altro e possa più insistere su quelli, che nell'infinita varietà dei temperamenti degli allievi meglio rispondono al fine educativo.

251. Chiara apparisce l'applicazione di tali norme, la quale peraltro è, come già si è detto, necessariamente subordinata alla conoscenza di dati esatti forniti dalla pedagogia e del temperamento della popolazione.

Nelle scuole professionali l'insegnamento deve essere necessariamente tecnico, non potendosi meglio insegnare ai giovani il modo di apprendere un determinato ordine di cognizioni che facendogliene loro apprendere il maggior numero possibile.

Viceversa nelle così dette scuole secondarie occorre che gl'insegnamenti soddisfino ad un doppio ordine di bisogni:

α) dare agli allievi quelle nozioni che sono necessarie per poter poi ricevere determinati insegnamenti professionali;

β) dare agli allievi una cultura generale con lo scopo d'instillar loro l'attitudine ed il desiderio di apprendere e sopratutto di educarli, formandone il carattere col correggere ed infrenare le tendenze eccessive e sviluppare quelle deficienti del loro temperamento.

Da ciò la necessità di distinguere nella così detta istruzione secondaria due categorie d'istituti: quelli preparatorî agl'istituti professionali che li devono immediatamente precedere e quelli di cultura generale che devono precedere così gl'istituti preparatorî come i minori istituti professionali.

Come si è detto, questi istituti inferiori per l'istruzione secondaria devono servire ad instillare nei giovani il desiderio di apprendere e sopratutto devono educarli formandone il carattere col correggere i difetti del temperamento naturale. Gl'insegnamenti impartiti in questi istituti devono perciò logicamente variare da popolo a popolo, perchè i vari popoli hanno diverso temperamento. Così per noi italiani non è, a mio avviso, commendevole lo studio del greco e del latino nel ginnasio. Per naturale temperamento in noi italiani dominano le sensazioni estetiche; ciò fa sì che

noi siamo intelligenti ed individualisti nel senso men buono della parola. Troppo frequentemente il nostro *io*, eccessivamente sviluppato, ci rende ribelli alle leggi, che regolano la sociale convivenza. Ciò anche perchè l'ambiente fisico nel quale viviamo non presenta tali caratteri da imporci in modo assoluto un determinato tenore di vita. Lo studio del greco e del latino non fa che intensificare la naturale tendenza già eccessiva del nostro temperamento; lo studio dei classici ci porta all'ammirazione verso tipi che potranno essere qualificati come eroici, ma che non sono prototipi di moralità e che in genere hanno gli stessi difetti nostri, vale a dire un eccessivo individualismo.

Perciò lo studio del latino e del greco potrà essere utile nel Liceo, ma non nel Ginnasio, in cui invece conviene impartire insegnamenti che inducano nell'animo del giovane la convinzione che l'uomo è soggetto a leggi ad esso superiori, le quali governano così il mondo fisico, come la sociale convivenza. All'uopo possono valere gl'insegnamenti dell'economia, della sociologia, della filosofia della storia ed anche della storia quando quest'ultimo insegnamento non si riduca alla glorificazione di pochi eroi.

La scuola elementare è in fondo una scuola eminentemente professionale, in quanto più che istruirli procura agli allievi gl'istrumenti per istruirsi e quelle nozioni, che sono più necessarie nella vita, specialmente nei rapporti economici e giuridici (lettura, scrittura, aritmetica, elementi d'igiene, ecc.).

Ciò per quanto l'applicazione del metodo froebeliano tenda a rendere educatrice anche la scuola elementare con lo sviluppare nei ragazzi, non per virtù degl'insegnamenti che vi s'impartiscono, ma

del metodo con cui questi vi sono impartiti, il desiderio d'istruirsi. Ma la scuola elementare per sè stessa, appunto perchè troppo professionale, non educa abbastanza: onde la necessità di una scuola complementare, — serale o domenicale — che procuri mediante la lettura in comune e le conferenze dell'insegnante altre nozioni, specialmente quelle che possono valere ad educare.

252. IV) Diffusione dell'istruzione. — Perchè appunto la scuola non serve principalmente a far conoscere i più capaci e coloro che più hanno appreso, ma sibbene a risvegliare energie, a dare il desiderio e l'attitudine di apprendere e ad educare, apparisce desiderabile la più larga frequenza delle scuole. D'altra parte però è sforzo quasi inutile quello che non raggiunge tale scopo, ma solo quello più modesto di far apprendere una certa quantità di cognizioni. Gli è perciò anche che è bene che gl'istituti di cultura generale precedano quelli professionali e quelli preparatorî ai professionali, perchè la così detta cultura generale è quella che più può educare, che può dare una maggior quantità di cognizioni utili per educare l'uomo ed il cittadino, a condizione però che gl'insegnamenti impartiti siano tali da valere a correggere e sviluppare il temperamento, come sopra si è detto.

L'utilità individuale e sociale di allargare la diffusione dell'istruzione ha fatto negli Stati civili proclamare l'obbligatorietà dell'istruzione elementare. L'effettività pratica di tale obbligo è subordinata ad una certa agiatezza delle condizioni economiche, sia perchè le famiglie possano fare a meno del lavoro dei fanciulli per un tempo più lungo, sia perchè non è possibile pensare ad istruirsi do-

il pane troppo spesso manca. A quest'ultimo inconveniente si tenta rimediare con la *refezione scolastica*. Questa però elimina solo in parte gli ostacoli, che la miseria oppone all'osservanza dell'obbligo dell'istruzione; ma d'altro canto essa presenta vantaggi non lievi, affezionando il ragazzo alla scuola, prolungando la sua permanenza in essa, ecc.

253. V) Convitti. — Non svolgendosi nella scuola tutta la vita del giovinetto ed essendo questo spesso costretto a vivere lontano dalla propria famiglia, sorge la necessità d'istituti, i quali custodiscano il giovanetto nelle ore in cui esso non è a scuola. Il modo in cui tali istituti funzionano influisce molto sull'educazione, che il giovanetto riceve, agevolando e ostacolando il raggiungimento dei fini, che la scuola si propone. Non è risoluta la questione tecnica se sia preferibile il *convitto*, istituto in cui molti giovanetti sono raccolti e vivono sotto la sorveglianza di un numeroso personale, o la *pensione* presso famiglie, sistema molto seguìto in Svizzera.

Nel primo sistema sono possibili istituti creati e mantenuti dalla P. A.; nel secondo invece non è possibile che la sorveglianza da parte della P. A. su coloro che esercitano tale industria, sorveglianza che può giungere fino a sottoporre tale esercizio alla preventiva autorizzazione della P. A.

Il bisogno di diffondere l'istruzione e l'educazione militare possono poi far preferire il sistema dei convitti a quello della pensione. Così esistono anche in Italia dei collegi militari e dei convitti annessi a tutte le scuole militari, tranne che a quelle le quali possono esser frequentate soltanto da ufficiali (es. scuola superiore di guerra). Così

anche, in Italia fu fatto l'esperimento, inconsultamente abbandonato, di militarizzare alcuni convitti nazionali.

II. — L'istruzione pubblica in Italia.

Sommario. — 254. L'amministrazione centrale. — 255. L'amministrazione provinciale. — I) *Istruzione superiore.* — 256. Carattere degli istituti nei quali è impartita. — 257. I privati insegnanti. — 258. Gl'insegnanti a titolo ufficiale. — 259. Amministrazione e direzione delle Università e delle Facoltà. — 260. Studenti ed uditori. — 261. Esami. — 262. Istituti d'istruzione superiore non dipendenti dal Ministero della P. I. — 263. Posti di perfezionamento all'estero. — II) *Istruzione secondaria classica.* — 264. Varie specie d'istituti nei quali è impartita. — 265. La scuola pubblica e la privata. — III) *Istruzione secondaria tecnica.* — 266. Svolgimento. — IV) *Istruzione elementare.* — 267. L'istruzione elementare obbligatoria. — 268. Oneri incombenti sui comuni. — 269. Scuole elementari superiori. — 270. Stipendi e pensioni: istituti per gli orfani dei maestri. — 271. Nomine e licenziamenti. — 272. Gratuità delle scuole elementari comunali; eccezione. — 273. Scuole elementari pertinenti ad altri enti pubblici ed a privati. — 274. Ispezione sulle scuole elementari. — V) *Istruzione dei deficienti.* — 275. Svolgimento. — VI) *Istruzione magistrale.* — 276. Scuole complementari e normali. — 277. Altri istituti di magistero. — VII) *Convitti.* — 278. Svolgimento. — VIII) *Borse di studio.* — 279. Svolgimento.

254. Tutta l'istruzione pubblica in Italia, ad eccezione di quella militare, e parzialmente di quella commerciale, agraria ed industriale, dipende dal Ministero della pubblica istruzione.

La legge fondamentale in materia è quella 13 novembre 1859, comunemente conosciuta col nome di legge Casati. Questa, peraltro, non vige in tutto il regno: in Toscana, nella Romagna, in Sicilia, nelle provincie napoletane non vige tutta la legge Casati; ma per l'istruzione superiore e per la secondaria furono dai governi provvisori emanate leggi speciali, più o meno difformi dalla legge Casati.

Occorre in primo luogo parlare dell'ordinamento della pubblica amministrazione per tale servizio. La suprema direzione di esso spetta al Ministero della P. I. Assistono il ministro nei più gravi affari il *Consiglio Superiore* e la *Giunta del Consiglio Superiore della P. I.* La legge 17 febbraio 1881 ed i regol. 10 marzo 1881, 12 maggio 1881, 2 gennaio 1882, 9 aprile 1899 e 12 novembre 1899 concernono l'organizzazione di tali corpi. Il primo è composto di 32 membri, oltre il ministro presidente, dei quali 16 nominati per Decreto Reale e 16 eletti dai professori ordinari e straordinari degl'istituti superiori in conformità del disposto degli art. 2, 3 e 4 della legge 17 febbraio 1881. Tutti i consiglieri durano in ufficio quattro anni e possono essere nuovamente nominati dopo essere rimasti fuori dal Consiglio un anno. Il Consiglio si rinnova peraltro per un quarto ogni anno.

La *Giunta* è composta di quindici membri scelti dal ministro tra i consiglieri. Essa si divide in tre sezioni, che sono: quella delle scuole secondarie classiche, quella dell'istruzione tecnica e la terza dell'istruzione primaria, della magistrale e della femminile. Tutta la Giunta si occupa poi degli affari relativi all'istruzione superiore.

Il Consiglio si aduna ordinariamente due volte

l'anno, in primavera ed in autunno; la Giunta una volta al mese. Il Consiglio può anche essere convocato straordinariamente.

Il Consiglio e la Giunta hanno funzioni consultive per ciò che si attiene all'ordinamento degli studi; ma le loro funzioni più importanti sono quelle di garantire la limitata libertà d'insegnamento, che le leggi lasciano ai cittadini e di salvaguardare l'indipendenza degl'insegnanti.

Riguardo a questi ultimi i professori ordinari negl'istituti d'istruzione superiori ed i dottori aggregati non possono essere nè sospesi, nè rimossi, nè in qualsiasi modo privati dei vantaggi che vi sono annessi se non per le cause determinate nell'articolo 106 della legge 13 novembre 1859 e dietro giudizio conforme del Consiglio superiore. Ugualmente i corsi dati negl'istituti superiori dai privati docenti non possono essere nè sospesi nè chiusi dal ministro, salvo i casi d'urgenza (art. 112) se non previo parere del Consiglio superiore, il quale deve sentire l'interessato nelle sue difese (art. 103). Analoga garanzia godono i professori titolari e reggenti dei Ginnasi e dei Licei, delle Scuole e degl'Istituti tecnici (art. 216, 217 e 252 legge 13 novembre 1859).

Esistono poi presso il Ministero della P. I. altre commissioni per i reclami degl'impiegati e di quegl'insegnanti, cui non è concessa la garanzia della necessità del parere del Consiglio o della Giunta.

255. Analoga è l'organizzazione dell'amministrazione locale della P. I. In ogni provincia alle scuole secondarie classiche, alle tecniche, alle magistrali e normali, alle elementari sovraintendono il prefetto ed il provveditore agli studi, al c incombe anche la sorveglianza sull'insegna

privato (regol. 3 novembre 1877). In caso di assenza del provveditore lo supplisce il preside più anziano di liceo, che risieda nel capoluogo della provincia (C. M. 13 agosto 1898). In ogni provincia esiste anche un Consiglio Scolastico provinciale presieduto dal prefetto, e composto del provveditore, del preside del Liceo regio o di uno dei Licei regi esistenti nel capoluogo ed in mancanza di esso del capo di uno degl'istituti governativi d'istruzione secondaria, scelto dal Governo; del direttore della R. scuola normale del capoluogo, ed in mancanza di esso, di un direttore di scuola elementare scelto dal Governo; di un funzionario dell'amministrazione finanziaria scelto dal Governo; di quattro rappresentanti della provincia, di cui due debbono far parte della deputazione provinciale, nominati dal Consiglio provinciale; di due rappresentanti del Comune, capoluogo di provincia, nominati dal Consiglio comunale. I consiglieri, eccettuati il prefetto ed il provveditore, durano in ufficio tre anni e sono rieleggibili.

Le funzioni più essenziali del Consiglio provinciale scolastico sono di garantire ai cittadini quella limitata libertà d'insegnamento, che le leggi loro concedono, ed inoltre di salvaguardare l'indipendenza e di attuare le responsabilità disciplinari degl'insegnanti delle pubbliche scuole elementari attuandole anche d'ufficio, o pronunciando sui ricorsi avverso le deliberazioni dei Consigli comunali riflettenti il licenziamento, ricorsi proposti così dal maestro interessato come dall'ispettore scolastico (art. 11 regol. 19 aprile 1885, articoli 334, 335 e 337 legge 13 novembre 1859, legge 23 febbraio 1903). Contro le decisioni del Consiglio provinciale scolastico sì il Comune, come il maestro, possono ri-

correre al ministro, il quale decide dopo udito il parere di apposita commissione consultiva.

I) — Istruzione superiore.

256. L'istruzione superiore è impartita in Italia nelle Università ed in istituti superiori di grado eguale alle Università, i quali portano nomi svariati.

L'Università è un istituto complesso, in cui s'impartiscono insegnamenti svariati, i quali sono organicamente coordinati in distinte *Facoltà*. Le Facoltà esistenti in Italia sono quelle di giurisprudenza, di scienze fisiche, matematiche e naturali, di medicina e chirurgia, di filosofia e lettere. Esistono poi a Pisa e a Bologna delle Facoltà agrarie. Ad altri insegnamenti fra loro coordinati dallo scopo unico cui servono e dalla comune organizzazione non è dato il nome di Facoltà; così alla Scuola di farmacia, alla Scuola di medicina veterinaria, alla Scuola di applicazione per gl'ingegneri, alle Scuole di ostetricia per le levatrici, all'Università commerciale di Milano, all'Istituto tecnico superiore di Milano, ecc. Altri istituti d'istruzione superiore sono annessi a Licei, quali p. es. le scuole universitarie annesse ai Licei di Aquila, Bari e Catanzaro.

Non è ammessa l'apertura d'istituti privati d'istruzione superiore. Pertanto tutti quelli esistenti o sono istituti di Stato, o sono enti pubblici, come le Università, così dette libere, di Camerino, Ferrara, Perugia ed Urbino. Gli uni e gli altri sono ugualmente autorizzati ad impartire l'istruzione superiore ed a rilasciare diplomi. Differiscono non

tanto per la personalità giuridica di cui gli ultimi godono, quanto per ciò che gli uni sono amministrati dal ministro della P. I. o da funzionari da lui delegati, mentre gli altri sono amministrati da corpi collegiali diversamente costituiti.

257. A temperare il sistema basato sull'interdizione di aprire istituti privati d'istruzione superiore, è ammessa una categoria speciale d'insegnanti, costituiti dai dottori aggregati esistenti presso poche Università e dai liberi o privati docenti. I dottori aggregati han pochi diritti maggiori di quelli dei privati insegnanti, mentre le loro funzioni, sono in gran parte analoghe a quelle di questi ultimi. Anzi si può dire che essi in tanto hanno importanza, in quanto hanno i diritti e le funzioni che competono ai privati insegnanti. I corsi tenuti da costoro hanno gli stessi effetti legali dei corsi tenuti dagl'insegnanti a titolo ufficiale e ad essi spetta un compenso proporzionato al numero degli alunni che s'iscrivono ai loro corsi ed alle ore settimanali di lezione, prescritte per ciascun corso dal regolamento. Inoltre i liberi o privati insegnanti partecipano alle Commissioni d'esame, sia per quelli speciali, sia per quelli di licenza, sia per quelli di laurea.

L'istituto della privata docenza tempera ciò che di eccessivo può essere nell'interdizione di aprire istituti privati d'istruzione superiore, in quanto:

α) è maggiore, o almeno può essere maggiore l'indipendenza dei liberi docenti in confronto di quella degl'insegnanti a titolo ufficiale;

β) essi godono di sufficienti garenzie, non potendo i loro corsi essere chiusi dal ministro se non previo parere del Consiglio superiore;

γ) essi sono di regola nominati in seguito ad

una prova d'idoneità risultante sia da esame, sia da titoli. La prova d'idoneità, accompagnata dalla non limitazione del numero dei liberi docenti, produce una maggiore larghezza nelle nomine e fa sì che non si tenga conto delle tendenze degli aspiranti.

Come si è accennato, i liberi docenti sono nominati per esame, per titoli, o, ma ciò è ben raro, per giudizio del ministro, quando si tratti di persone che, per opere, per scoperte, o per insegnamenti dati, siano venute in meritata fama di singolare perizia nella materia nella quale vogliono essere abilitati all'insegnamento (legge 13 novembre 1859 e regol. 13 aprile 1902 art. 49 e seg.).

I professori a titolo ufficiale, ordinari e straordinari, possono impartire insegnamenti a titolo privato per le materie comprese nella Facoltà di cui fanno parte, ad eccezione però di quella che insegnano a titolo ufficiale.

258. I professori a titolo ufficiale sono o ordinari, o straordinari, o incaricati.

Gli ordinari sono nominati:

α) o per trasferimento da altra Università, nel qual caso occorre l'adesione scritta dell'interessato ed il consenso della Facoltà, alla quale deve essere trasferito (art. 16 regol. 13 aprile 1902);

β) o per promozione da straordinario ad ordinario, che avviene in seguito a parere della Facoltà e del Consiglio superiore ed a giudizio di apposita commissione nominata dal ministro; di tale commissione può farsi a meno se vi sia stato concorso per ordinario per altra Università, nel quale il promovendo sia riuscito fra i primi tre (articoli 45 e 46 regol. 13 aprile 1902). La legalità di tale modo di nomina degli straordinari è

dubbissima, non essendo esso contemplato dalla legge.

γ) oppure in seguito ad apposito concorso (capo III regol. 13 aprile 1902);

δ) o infine per libero giudizio del ministro, quando si tratti di persona giunta per opere, per scoperte, o per insegnamenti dati, in meritata fama di singolare perizia nella scienza, al cui insegnamento occorre provvedere (art. 69 legge 13 novembre 1859).

I professori straordinari sono nominati o in seguito ad apposito concorso o fra i primi tre classificati in un concorso per ordinario (art. 17 regol. 13 aprile 1902). È però da credere che le disposizioni regolamentari non abbiano potuto togliere al ministro la facoltà, accordatagli dalla legge Casati, di nominare straordinari fra le persone, di cui all'art. 69.

I professori incaricati sono nominati dal ministro, previo parere della Facoltà. L'incarico deve essere dato in ordine di preferenza:

1.° ad un dottore aggregato o ad un libero docente in effettivo esercizio, tenendo conto dei risultati del concorso nell'ultimo quinquennio;

2.° ad un professore ordinario o straordinario;

3.° ad uno che sia venuto in meritata fama di singolare perizia a seconda dell'art. 69 (art. 19 regol. 13 aprile 1902).

Come si vede il concorso costituisce la regola. Tali concorsi sono fatti sulla base di titoli o didattici, o scientifici, consistenti principalmente in memorie originali. La legge ed il regolamento disciplinano minutamente la materia dei concorsi, definendo i requisiti necessari per parteciparvi, le prove orali

per dimostrare l'attitudine didattica, cui debbono sottostare coloro, i quali non hanno tre anni d'insegnamento, le forme in cui debbono procedere le commissioni, ecc. Per il regolamento in vigore le commissioni sono nominate dal ministro, ma tutti i professori ordinari della materia debbono dare preventivamente il loro giudizio, indicando quale dei concorrenti deve, a loro avviso, essere preferito.

259. L'amministrazione di ciascun istituto d'istruzione superiore è affidata ad un insegnante, che nelle Università ha il titolo di rettore. Questo è assistito dal Consiglio accademico, che è composto dei presidi delle singole facoltà e dei direttori delle scuole, le quali facciano parte integrale delle Università e dai Consigli di Facoltà e scuole secondo le competenze rispettive.

Il rettore è nominato ogni anno con decreto reale fra i professori ordinari e può essere riconfermato alla scadenza. Il preside è pure nominato con decreto reale fra i professori ordinari ed emeriti sopra una terna proposta da ciascun Consiglio di Facoltà; dura in carica tre anni ed è rieleggibile. In alcune Università, per es. in quella di Napoli, però il rettore è invece eletto dall' intiero corpo dei professori.

Al preside è affidata la direzione e la vigilanza didattica della propria Facoltà. Esso è assistito dal Consiglio di Facoltà, il quale è di regola composto dei professori ordinari, straordinari ed incaricati nonchè di due liberi docenti eletti annualmente da tutti i liberi docenti, i quali effettivamente insegnino nella Facoltà e non vi tengano ufficio di professore ordinario, straordinario o incaricato. Però in alcuni casi il Consiglio di Facoltà è composto dei soli ordinari, in altri degli ordinari e

straordinari, in altri ancora degli ordinari, straordinari ed incaricati.

260. La legge ed il regolamento determinano le condizioni per l'ammissione degli allievi nelle Università sia come studenti, sia come uditori. Solo i primi possono, dopo aver frequentati i corsi stabiliti dalla legge e dal regolamento e, dopo aver superati i prescritti esami, conseguire la laurea o il diploma.

La iscrizione e la partecipazione agli esami sono subordinate al pagamento di tasse determinate dalla legge, da cui si può essere dispensati solo quando si consegua negli esami nove decimi di punti in complesso. I Consigli di Facoltà possono anche stabilire tasse di laboratorio su proposta dei rispettivi direttori.

La disciplina riguardo agli studenti ed agli uditori è mantenuta dal rettore. Agli uni ed agli altri possono essere inflitte pene disciplinari di vario grado, che vanno dall'ammonizione all'esclusione dall'Università.

Il rettore in caso di disordini più gravi può proibire la presenza ad un corso a coloro, che non vi sono regolarmente iscritti, può sospendere singoli corsi, può ordinare per otto giorni la chiusura dell'Istituto. Tale termine può essere prorogato dal ministro.

261. I regolamenti delle singole Facoltà e scuole in data 13 marzo 1902 designano i corsi fondamentali, ai quali lo studente deve iscriversi ed obbligano poi lo studente ad iscriversi ad un numero determinato di corsi complementari fra quelli designati da ciascuna Facoltà.

Nelle materie fondamentali ed in quel numero di corsi complementari che è obbligatorio lo studente

deve sostenere alla fine del corso l'esame. Se il corso è biennale o triennale alla fine di ogni anno lo studente deve sostenere il così detto colloquio; peraltro, qualunque sia l'esito di esso, non perde l'anno.

In alcune Facoltà havvi poi l'esame di licenza dopo un biennio di corso. Lo studente non può presentarsi a tale esame se non ha superati tutti gli esami speciali prescritti. Non superando l'esame di licenza, non può iscriversi al corso successivo.

Terminato il corso e superati gli esami speciali, lo studente sottostà ad un esame di laurea o di diploma.

Sonvi due sessioni ordinarie di esami, delle quali l'una comincia il 15 giugno e l'altra il 15 ottobre. Peraltro i Consigli accademici possono ammettere ad esami suppletivi speciali di licenza e di laurea quegli studenti, che per giustificati motivi, da esaminarsi dalle Facoltà caso per caso, non poterono fruire delle sessioni ordinarie.

262. Altri istituti d'istruzione superiore, come le Scuole superiori di agricoltura di Milano e di Portici, le scuole superiori di commercio, ecc., dipendono dal Ministero di agricoltura, industria e commercio, ma sono retti da norme analoghe, tranne per ciò che riguarda i privati docenti e per altri punti di non fondamentale importanza.

Il Consiglio superiore della P. I. e la Giunta del medesimo non hanno ingerenza riguardo a tali istituti: ma sibbene l'hanno corpi consultivi esistenti presso il Ministero di agricoltura.

263. A spese dello Stato si accordano anche sussidi a giovani laureati da non più di quattro anni, che vogliano andare a perfezionarsi in qualche Università estera. Il numero dei sussidi ed il loro ammontare è determinato ogni anno dal ministr-

Consiglio superiore nella sessione di autunno designa le discipline, riguardo alle quali deve concedersi il sussidio; ma non può concedersi più di un sussidio per disciplina. Tali sussidi sono concessi in seguito a concorso fatto in base a memorie originali ed a titoli conseguiti negli studi.

II) — Istruzione secondaria classica.

264. L'istruzione secondaria classica è impartita: α) in Ginnasi e Licei mantenuti dallo Stato con il concorso o meno degli enti locali; β) in Ginnasi e Licei pareggiati. Possono essere pareggiati gl'istituti di tal fatta appartenenti ad enti pubblici, mai quelli privati. L'art. 245 della legge 13 novembre 1859 e la circolare ministeriale 20 gennaio 1875 n. 418 determinano le condizioni alle quali può essere concesso il pareggiamento. Il pareggiamento può essere fatto cessare, quando vengano a mancare le condizioni, a cui fu e poteva essere concesso; γ) in Ginnasi e Licei non pareggiati, siano tenuti da enti pubblici o da privati. I privati peraltro non sono liberi di aprire istituti d'istruzione secondaria classica. Essi debbono dare avviso al provveditore del loro proposito di aprire uno stabilimento d'istruzione. Il provveditore, istruita la domanda, può opporsi all'effettiva apertura dello stabilimento; ma all'interessato compete ricorso al Consiglio provinciale scolastico, il quale decide. In tali stabilimenti privati non possono impartire l'insegnamento se non coloro, i quali hanno i requisiti voluti dalla legge per aspirare all'insegnamento in una scuola secondaria pubblica o titoli equipollenti e ad ogni ·egnante non possono essere affidate più di due ·rie d'insegnamento.

L'amministrazione ha diritto d'ispezione così sulle scuole pubbliche — ciò ben s'intende — come sulle scuole private.

Queste ultime possono essere chiuse dal ministro su parere del Consiglio scolastico provinciale e del Consiglio superiore. In caso di urgenza la chiusura può essere ordinata dal provveditore.

Queste restrizioni non si applicano all'istruzione secondaria, che si dà nell'interno delle famiglie, sotto la vigilanza dei padri o di chi ne fa legalmente le veci, ai figli della famiglia ed ai figli dei congiunti della medesima. E non si applicano neanche all'istruzione, che più padri di famiglia, associati a tale intento, facciano dare sotto l'effettiva loro vigilanza e sotto la loro responsabilità in comune ai propri figli (art. 251 e 252 legge 13 novembre 1859).

La stessa legge 13 novembre 1859 (art. 190 e 191) determina gl'insegnamenti che debbono impartirsi nei Ginnasi e nei Licei. L'ordine, l'indirizzo e la misura di essi sono però determinati dai regolamenti. Questi regolamenti sono stati e sono eminentemente instabili. Per quanto alcuni di essi abbiano allargato la estensione dei programmi di matematica, di fisica, di chimica, di scienze naturali, nonostante insegnamenti tipici sono restati quelli del latino e del greco.

265. Già per sè stessa la scuola pubblica si presenta in una condizione privilegiata in confronto della scuola privata, in quanto è necessariamente più economica per coloro che la frequentano ed in quanto gli esami finali possono essere dati con effetti legali solo nelle scuole pubbliche, sì regie che pareggiate. È vero che l'amministrazione ha consentito anno per anno l'istituzione di

di esami presso istituti privati, componendo la commissione d'esame quasi esclusivamente d'insegnanti governativi: ma oltre che è in arbitrio dell'amministrazione accordare o meno tale concessione, questa è fatta sempre a condizioni onerosissime per gl'istituti privati (Circolari 18 maggio 1896 e 19 maggio 1900).

Tale naturale posizione di privilegio della scuola pubblica in confronto della privata non è sembrata sufficiente, chè in ogni modo si è cercato — e giustamente — di far prevalere la prima sull'altra. A tale scopo ha valso sopratutto il sistema del così detto passaggio senza esame.

Di regola non si può essere ammessi a passare da uno dei cinque corsi del Ginnasio al corso superiore, nè da uno dei tre corsi del Liceo al corso superiore, nè ottenere la licenza ginnasiale o liceale senza aver superati gli esami rispettivi, che vengono tenuti in due sessioni, l'una estiva e l'altra autunnale.

Nelle scuole pubbliche, sì in quelle dello Stato che in quelle pareggiate, è peraltro ammessa la dispensa da tali esami, quando si abbia riportato un determinato numero di punti, attestanti il profitto e la buona condotta del giovane durante l'anno di corso. Finchè per la dispensa dagli esami si richiedeva un attestato di grande profitto, questo sistema non poteva valere a rafforzare sensibilmente la posizione privilegiata della scuola pubblica in confronto della privata, perchè è bene scarso il numero dei giovani, che di tale vantaggio possono usufruire. Ma quando, come ora, si concede la dispensa dagli esami anche solo in seguito ad un attestato di mediocre profitto (sei o sette de-

sistema rafforza grandemente la posizione

privilegiata della scuola pubblica in confronto della privata.

III) — Istruzione secondaria tecnica.

266. Norme analoghe a quelle ora esposte (n. 264-265) regolano gli stabilimenti per l'istruzione secondaria tecnica. Questi istituti sono come quelli per l'istruzione secondaria classica o dello Stato, o pareggiati, o tenuti da enti pubblici, ma non pareggiati, o infine tenuti da privati.

Il carattere di questi istituti è misto. La scuola tecnica è in parte scuola professionale, in parte scuola preparatoria all'istituto tecnico. Quest'ultimo è in una sezione, quella fisico-matematica, scuola preparatoria per alcune Facoltà, mentre nelle altre sezioni è scuola prettamente professionale e cioè nella sezione agronomia, in quella agrimensura, in quella commercio e ragioneria, in quella industriale. Anche scuola professionale è l'istituto nautico, che è una specie particolare d'istituto tecnico.

È da notare che gl'istituti tecnici e nautici sono sottratti alla dipendenza del provveditore agli studi: su di essi vigila direttamente il Ministero con l'ausilio di una Giunta di vigilanza, per ciascun istituto, composta di elementi non burocratici.

IV) — Istruzione elementare.

267. La legge 15 luglio 1877 ha reso obbligatoria l'istruzione elementare per i fanciulli e le fanciulle, che abbiano compiuto l'età di sei anni purchè la scuola non disti più di due chilometri dal luogo in cui abita l'obbligato.

L'obbligo suddetto si adempie con la frequenza delle scuole elementari comunali, a meno che il padre di famiglia o chi ne tiene le veci non procacci al fanciullo l'istruzione elementare, facendogli frequentare scuole private, o con l'insegnamento in famiglia.

L'obbligo in questione si ritiene adempiuto, quando il fanciullo ha superato un esame sulle prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino, sulla lettura, la calligrafia, e i rudimenti della lingua italiana, dell'aritmetica e del sistema metrico, oppure quando il fanciullo ha frequentato, sia pure senza successo, sino al decimo anno la scuola.

L'adempimento dell'obbligo è assicurato da sanzioni penali e dalla privazione del vantaggio di poter ottenere, finchè dura l'inosservanza, sussidi o stipendi sui bilanci dello Stato, delle provincie, dei Comuni, nè il permesso di porto d'arma. Le sanzioni penali si applicano anche nel caso in cui le assenze non giustificate del fanciullo raggiungano il terzo delle lezioni del mese.

L'obbligo si estende anche alla frequentazione delle scuole festive e delle scuole serali per un anno nei Comuni dove dette scuole siano istituite.

268. L'obbligo di aprire e mantenere ed amministrare le scuole elementari incombe sui comuni. La legge 15 luglio 1877 imponeva ai comuni di tenere un determinato numero d'insegnanti, in relazione al numero degli abitanti. Ma tale obbligo è stato intensificato e specificato da regolamenti posteriori, i quali determinano il numero massimo degli alunni in ciascuna classe, i casi in cui si possono aprire scuole miste di maschi e di femmine, i casi eccezionali in cui a dirigere scuole di maschi si possono chiamare maestre invece che

maestri, i casi, in cui ad un solo insegnante possono essere affidate due scuole, ecc. Naturalmente quando il comune non ottempera per intiero agli obblighi che gli sono fatti, l'amministrazione scolastica provoca dal prefetto e dalla Giunta provinciale amministrativa l'esercizio delle misure coattive concesse dalla legge. La recente legge 23 febbraio 1903 specifica l'obbligo di aprire nuove classi con sotto-maestri, le quali, dopo due anni, debbono essere rese stabili, quando la classe conti più di 70 alunni. Essa inoltre ha obbligato i Comuni con più di 10.000 abitanti, o con più di venti classi a tenere un direttore didattico. I Comuni minori sono autorizzati ad unirsi in Consorzio per mantenere un unico direttore didattico.

Gravi oneri in conseguenza incombono sui comuni; la citata legge 15 luglio 1877 aveva previsto l'erogazione dei sussidi a carico del bilancio dello Stato ed a favore dei Comuni; la legge 11 aprile 1888 ha addirittura imposto allo Stato il contributo di 3 milioni all'anno a beneficio dei Comuni; altri fondi per sussidi furono creati da alcune delle leggi eversive degli enti ecclesiastici. Questi sussidi sono concessi anno per anno dal Ministero in base ad apposito regolamento.

Altri aiuti furono concessi ai Comuni dalla legge 15 luglio 1900 per la costruzione di edifici scolastici. La Cassa Depositi e Prestiti può concedere mutui a tale uopo ai Comuni, e lo Stato concorre nelle spese per gl'interessi di tali prestiti. In ogni anno lo Stato non può però impegnarsi per somma superiore a lire 50.000.

Le scuole elementari comunali sono classificate in *urbane* e *rurali*, ad eccezione di quelle stabili nei comuni e nelle frazioni o borgate, che ab-

una popolazioue inferiore ai 500 abitanti. Ciascuna delle due categorie di scuole *urbane* e *rurali* comprende tre classi secondo l'agiatezza e la popolazione del comune. La classificazione è fatta con decreto prefettizio su proposta del Consiglio scolastico provinciale e sentite le osservazioni del Comune interessato. La classificazione si fa all'effetto di determinare gli stipendi e le pensioni da assegnare ai maestri ed alle maestre.

269. Per numerosi Comuni e precisamente per quelli nei quali sono aperte pubbliche scuole secondarie classiche o tecniche o normali e per gli altri che contano più di 4000 abitanti compresi quelli che dimorano entro il raggio di due chilometri dal capoluogo ed esclusa la popolazione delle frazioni o borgate, formanti aggregati distinti, è obbligatorio istituire anche scuole elementari superiori, maschili e femminili (art. 321 legge 13 novembre 1859). È questo il così detto corso elementare superiore, che dura due anni.

Quest'obbligo non è troppo giustificabile, dappoichè gran parte dei Comuni, cui esso è fatto, non sono in grado di adempiere tutti gli obblighi relativi all'istruzione elementare di grado inferiore.

I comuni che tengono tali scuole non sono senz'altro autorizzati a rilasciare la così detta *licenza elementare* ai fanciulli che, espletato il corso, hanno superato l'esame finale. Quando non ottengano all'uopo la necessaria autorizzazione non possono far sostenere agli alunni che l'*esame di compimento* e rilasciare loro analogo attestato, quando l'abbiano superato. Ma effetti legali e precipuamente quello di costituire titolo di ammissione al Ginnasio, alla scuola tecnica, alla scuola complementare è solo la *licenza elementare*.

L'autorizzazione a far dare gli esami di licenza è impartita dal provveditore ed è subordinata alla condizione che il comune sopporti le spese necessarie per retribuire i commissari nominati, a seconda dei casi, dal provveditore o dall'ispettore scolastico. Peraltro l'ammissione dei fanciulli a sostenere l'esame di licenza può subordinarsi dai comuni al pagamento di una tassa.

270. La legge 11 aprile 1886 ha determinato gli stipendi minimi, a cui hanno diritto i maestri e le maestre addetti alle scuole comunali, in relazione alla classificazione delle singole scuole. La detta legge ha stabilito anche gli aumenti di stipendio spettanti ai maestri e alle maestre delle scuole elementari comunali.

La legge 23 marzo 1893 ed il regol. 26 marzo 1893 nonchè l'art. 14 della nuova legge 23 febbraio 1903 hanno tentato di garantire il puntuale pagamento degli stipendi dovuti ai maestri delle scuole elementari, obbligando gli esattori delle imposte dirette a pagarli anche con denaro proprio, salvo a farsene rivalere, insieme con gl'interessi, dai comuni.

Con R. D. 30 dicembre 1894 è stato approvato il testo unico della legge sul Monte delle pensioni degl'insegnanti. Ma il Monte non ha risposto alle speranze, che aveva fatto sorgere, di guisa che ne è imminente la riforma. Le risorse del Monte sono costituite dai contributi dei maestri, delle provincie, dei comuni, dello Stato, da lasciti e donazioni, nonchè dai redditi dei capitali di sua spettanza.

Con R. D. 31 ottobre 1888 e 10 settembre 1895 furono istituiti in Anagni ed in Assisi il Collegio Regina Margherita ed il Collegio Principe di Napoli, il primo per le orfane ed il secondo r

orfani dei maestri elementari. Tali collegi sono enti pubblici autonomi.

271. Maestri e maestre delle scuole comunali non possono essere nominati che coloro i quali hanno ottenuto, come si dirà in appresso (n. 276), la legale abilitazione all'insegnamento.

Per la nomina occorre distinguere: i Comuni, i quali danno ai loro insegnanti elementari stipendi almeno di un decimo superiori ai minimi legali oppure lo stipendio minimo e l'abitazione ed abbiano dei regolamenti sulla nomina e la carriera degl'insegnanti approvati dal Consiglio scolastico hanno diritto di bandire essi stessi i concorsi anche per esami e nominare i maestri. Invece per gli altri comuni il concorso è bandito dal Consiglio provinciale scolastico, il quale esamina i titoli dei concorrenti, designa e gradua gli eleggibili, fra i quali sceglie il Consiglio comunale (legge 23 febbraio 1903).

La prima nomina è fatta per un triennio di prova: se prima della scadenza del triennio il maestro non viene licenziato dal Consiglio comunale su parere conforme del provveditore agli studi la nomina acquista carattere di stabilità. Col consenso degl'insegnanti, dei Comuni e dei Consigli provinciali scolastici è ammesso però il trasferimento anche da Comune a Comune di diverse province (Legge 23 febbraio 1903).

Il maestro per altro, anche dopo acquistata la stabilità può essere sempre licenziato per inettitudine pedagogica, per infermità che lo renda inabile a continuare il servizio o a riassumerlo, per essere incorso negli ultimi cinque anni tre volte nella pena della censura e due in quella della sospensione per negligenza abituale nell'adempimento dei propri doveri, per fatti notori che lo abbiano fatto cadere

nella pubblica disistima, per aver fatto tra gli alunni propaganda di principi contrari all'ordine morale ed alla costituzione dello Stato. Il licenziamento è deliberato dal Consiglio comunale, ma l'iniziativa di esso può essere preso anche dal Consiglio Scolastico provinciale, previo parere dell'ispettore scolastico e del Consiglio comunale. Il maestro può ricorrere contro la deliberazione del Consiglio comunale al Consiglio provinciale scolastico e dalla decisione di questo al ministro, il quale decide sul parere di apposita Commissione. Contro il decreto ministeriale è ammesso ricorso per motivi di legittimità alla sezione IV del Consiglio di Stato (legge 23 febbraio 1903).

272. Le scuole elementari sono gratuite. Però, quando un Comune ha per intiero ottemperato agli obblighi su di esso incombenti a tale riguardo, quando cioè ha aperto e mantiene tutte le scuole, che è obbligato ad aprire, può istituire anche scuole elementari speciali, l'ammissione nelle quali sia subordinata al pagamento di tasse.

273. L'insegnamento elementare, oltre che nelle scuole comunali, è impartito in scuole di altri enti pubblici, per lo più di istituzioni pubbliche di beneficenza, ed in iscuole private, le quali possono essere aperte così da privati individui, come da associazioni.

Nel caso di scuole tenute da enti pubblici diversi dai Comuni, che, come si è detto, sono per lo più istituzioni pubbliche di beneficenza, non valgono le norme suindicate. Altre garanzie competono ai maestri e precisamente quelle di cui all'art. 1 n. 12 della legge 1.° maggio 1890. Tali scuole hanno molto spesso un carattere speciale e cioè quello di asili infantili o giardini d'infanzia.

Anche i privati possono aprire scuole elementari, ma previa autorizzazione del provveditore agli studi. In caso che l'autorizzazione venga negata compete all'interessato ricorso al Consiglio provinciale scolastico. Non possono ottenere tale autorizzazione coloro, che non sono cittadini e che o non hanno i requisiti per reggere una scuola pubblica elementare, ovvero non posseggono la licenza liceale o d'istituto tecnico. Al principio di ogni anno scolastico chi ha ottenuto l'autorizzazione deve notificarne al provveditore la continuazione, dimostrando che le scuole si trovano nelle condizioni in cui furono aperte.

Non si può ordinare la chiusura di scuole private legalmente istituite se non per fatti contrari alla legge; contro il decreto del provveditore, che ordina la chiusura, è ammesso il ricorso al Consiglio provinciale scolastico.

Però l'esame di proscioglimento, che è la constatazione del profitto fatto da chi ha frequentato il corso elementare inferiore, non può mai essere dato nelle scuole private, ma soltanto o nelle scuole comunali o nelle scuole pertinenti a « corpi morali » (art. 69 regol. 9 ottobre 1895 e 11 ottobre 1897). Viceversa anche le scuole private possono ottenere di essere sedi di esami di licenza alle stesse condizioni, a cui possono ottenerlo i comuni ed i corpi morali per le loro scuole.

274. Si è già detto nella parte introduttiva di questo paragrafo che grandi funzioni relativamente all'istruzione elementare hanno il provveditore agli studi ed il Consiglio scolastico provinciale. Tale affermazione è provata dalla sommaria esposizione
' modo, in cui presso di noi è regolato il servizio
'istruzione elementare.

Per altro per l'istruzione elementare alla dipendenza dei provveditori in ogni circondario esiste un apposito funzionario, che lo coadiuva, e cioè l'ispettore scolastico, delle cui mansioni già si è fatto cenno.

Gl'ispettori scolastici estendono le loro funzioni così alle scuole pubbliche come alle scuole private elementari. Ma la loro ingerenza è maggiore in quelle che in queste. Riguardo alle scuole private invero « l'ispezione non si estende all'insegnamento se non in quanto si riferisce alla moralità, alla sanità, alle istituzioni fondamentali dello Stato ed all'ordine pubblico » (art. 3 legge 13 novembre 1859, art. 214 regolamento).

Gl'ispettori scolastici sono nominati con decreto reale in seguito a concorso per esami, al quale sono ammessi soltanto coloro, i quali per otto anni hanno insegnato in una scuola elementare, o l'hanno diretta (regol. 17 novembre 1898).

V) — Istruzione dei deficienti.

275. Causa le loro peculiari condizioni, i fanciulli deficienti, ciechi, sordomuti, frenastenici, ecc. non possono ricevere l'istruzione nelle ordinarie scuole elementari. Per essi occorrono istituti speciali; anzi, quando è possibile, è bene spesso consigliabile che all'istituto sia annesso un convitto.

All'istruzione dei fanciulli deficienti provvedono in Italia le istituzioni pubbliche di beneficienza, sussidiate spesso dallo Stato, dai Comuni, dalle provincie, i quali o concorrono volontariamente nelle spese per il mantenimento di tali istituti, oppure istituiscono a loro spese dei posti gratuiti.

Con ciò per altro non si giunge a provvedere a tutti i fanciulli, che avrebbero bisogno di tale istruzione e che potrebbero usufruirne, in quanto le istituzioni pubbliche di beneficenza non hanno sempre le risorse necessarie all'uopo ed in quanto non tutti i deficienti, specialmente i sordomuti, sono, come suol dirsi, educabili.

VI) — Istruzione magistrale.

276. Esistono istituti speciali, per lo più con annesso convitto, per la preparazione degli insegnanti delle scuole elementari. Sono le così dette scuole *complementari* e *normali*, regolate dalla legge 13 novembre 1859, tit. V, dalla legge 12 luglio 1896, e dal regol. 3 dicembre 1896. Le scuole *normali* si distinguono in maschili e femminili, le scuole *complementari* sono tutte femminili. La scuola *complementare*, nella quale il corso degli studi dura tre anni, è di preparazione per la *normale* femminile; ma si per le giovinette che per i maschi serve anche come titolo, per l'ammissione alla scuola normale, la licenza tecnica, l'attestato di ammissione alla prima classe dell'istituto tecnico, o della promozione dalla 3.ª alla 4.ª classe ginnasiale (ma in tal caso occorre un esame complementare di disegno e di calligrafia). In mancanza di questi titoli occorre sostenere e superare un esame di ammissione.

La scuola normale, nella quale il corso dura tre anni, è essenzialmente professionale. Perciò a ciascuna scuola normale femminile sono uniti una scuola complementare, un giardino d'infanzia e l'intero corso elementare per le esercitazioni di tirocinio; a ciascuna delle scuole maschili è unito allo stesso scopo un corso elementare completo.

Queste scuole, che servono per le esercitazioni pratiche degli allievi e delle allieve delle scuole normali, possono anche essere comunali, ma in tal caso devono destinarvisi i migliori insegnanti elementari di cui il Comune disponga. La proposta degl'insegnanti spetta al provveditore.

Le allieve e gli allievi, che alla fine del terzo corso, superano l'esame di licenza sono dichiarati idonei all'insegnamento e possono anche prendere subito parte ai concorsi, ed essere incaricati d'insegnare nelle scuole elementari, ma non ottengono il diploma d'insegnamento se non dopo un anno di lodevole prova e di lodevole tirocinio in una scuola designata dal provveditore.

Viceversa per i giovani e le giovani le quali, provenendo da scuola privata o paterna, si presentano agli esami di licenza normale e li superano, il tirocinio dura due anni ed ha luogo in una pubblica scuola elementare designata dal provveditore. Espletati i due anni di tirocinio, il candidato deve sostenere un esame pratico innanzi ad apposita Commissione, e, se approvato, ottiene il diploma di abilitazione all'insegnamento.

Anche le scuole complementari e normali sono o di Stato, o appartenenti ad enti pubblici, e pareggiate, o appartenenti ad enti pubblici, ma non pareggiate, o finalmente private. Salvo per quanto riguarda il tirocinio, valgono per tali scuole le stesse norme che per gl'istituti d'istruzione secon daria.

L'ammissione nelle scuole normali e complementari pubbliche, e quella agli esami, è subordinata al pagamento di tasse, da cui si può essere, in caso di povertà, esentati, quando dal Consiglio provinciale scolastico se ne sia riconosciuti meritevoli

per singolare profitto negli studi e per condotta irreprensibile.

277. Esistono altri istituti di magistero, con nomi svariati, i quali hanno lo scopo di preparare all'insegnamento nelle scuole secondarie. Alcuni sono istituti di magistero esistenti presso le Università, e specialmente presso le Facoltà di Lettere, e Filosofia, e quelle di Scienze fisiche, matematiche e naturali; altri, come la scuola normale superiore di Pisa, hanno maggiore autonomia. Particolarmente importanti sono stati i due Istituti superiori femminili di magistero di Firenze e di Roma e l'Istituto superiore pareggiato di magistero Suor Orsola Benincasa in Napoli, che hanno lo scopo di formare giovanette che possano insegnare nelle scuole complementari ed in quelle normali. Tali istituti sono retti dalla legge 25 giugno 1882, e dai regol. 29 agosto 1890 e 31 dicembre 1891; essi non possono interamente assimilarsi nè a quelli d'istruzione superiore, nè a quelli d'istruzione secondaria. Oggimai tali Istituti subiscono la concorrenza delle Facoltà universitarie, le quali cominciano ad essere frequentate anche da giovanette.

VII) — Convitti.

278. In Italia non vi sono convitti annessi ad istituti d'istruzione superiore. Viceversa ne esistono di annessi alle scuole secondarie, alle scuole normali e magistrali, ed anche alle scuole elementari.

convitti, così come le scuole secondarie, sono o di Stato, o pertinenti ad altri enti pubblici, o pri-ti. Alcuni dei convitti nazionali, ed in genere

quelli delle provincie meridionali, hanno propria personalità giuridica, ciò che importa che essi non siano mantenuti a carico dello Stato, ma invece sono mantenuti a spese proprie, salvo eventuali concorsi e sussidi da parte dello Stato.

Esistono anche, come si è detto, convitti comunali, convitti pertinenti ad istituzioni pubbliche di beneficenza e ad altri enti pubblici, oltre che convitti privati. Per l'apertura di tali convitti valgono le stesse limitazioni che per l'apertura d'istituti d'istruzione secondaria ed alla pubblica amministrazione competono identiche Facoltà per autorizzarne l'apertura, per ispezionarli e per ordinarne la provvisoria o definitiva chiusura.

Specialmente importanti e numerosi sono i convitti di spettanza di enti pubblici diversi dai comuni, e specialmente quelli pertinenti ad istituzioni pubbliche di beneficenza. Quando oltre che il convitto vi è anche la scuola, e l'ammissione nella scuola è di regola subordinata al pagamento di tasse, l'ente non è in genere considerato come istituzione pubblica di beneficenza, ma sibbene come ente pubblico di educazione e d'istruzione regolato dai Decreti organici 6 ottobre 1867 e 29 giugno 1883. A grandi contestazioni hanno dato luogo i così detti Collegi di Maria esistenti in Sicilia, per i quali vige il R. D. 20 giugno 1871 quando non si considerino come opere pie, ma sibbene come enti pubblici di istruzione e di educazione.

VIII) Borse di studio.

279. Esistono borse di studio, che costituiscono scopo unico dell'attività di enti che a tale uopo impiegano tutte le loro risorse e che in conseguen-

sono considerati come istituzioni pubbliche di beneficenza. Esistono borse di studio a carico dello Stato, di provincie e di Comuni e che talvolta hanno carattere permanente, per essere state istituite per legge, oppure come onere inerente a liberalità accettate dall'ente, tal'altra hanno invece carattere temporaneo potendo l'ente revocare *ad libitum* l'istituzione.

Delle borse istituite in antico non è stata fatta alcuna revisione, di guisa che abbondano ancora borse per posti gratuiti o semi-gratuiti in seminari.

Lo Stato in forza della citata legge 12 luglio 1896 provvede a 470 borse di trecento lire ognuna per le scuole normali maschili e femminili.

Gli statuti particolari e particolari regolamenti determinano i modi, in cui le borse sono conferite.

II. — Accademie e Congressi.

Sommario. — 280. Svolgimento.

280. Le *Accademie* sono istituzioni, che non sempre costituiscono pubbliche amministrazioni, poichè possono anche costituire mere associazioni private. Esse hanno per obbietto di cooperare al progresso delle scienze e delle arti tenendo riunioni, in cui si trattano argomenti che rientrano negli studi ad esse relativi, pubblicando nei loro atti memorie ed opere, proponendo dei premi. Sono istituzioni ereditate dal passato, che oggi han perduto gran parte della loro importanza.

Congressi scientifici ed artistici sono le Acca-

demie dell'epoca nostra, in cui la facilità delle comunicazioni e la formazione di numerosissimi centri di coltura rende più utile riunire scienziati od artisti di vari paesi per trattare argomenti attinenti ai loro lavori, che non riunire in accademie locali o magari nazionali gli scienziati di una sola località, o magari anche di tutto lo Stato. La P. A. più che promuovere, agevola la riunione di Congressi, specialmente accordando riduzioni ferroviarie.

III. — **Biblioteche** (1).

Sommario. — 281. Norme relative a tale servizio. — 282. Varie specie di biblioteche. Disposizioni vigenti in Italia.

281. Le biblioteche rispondono al bisogno di permettere, senza suo dispendio, allo studioso l'uso dei libri di cui abbisogna. Una speciale disciplina tecnica si occupa dell'ordinamento delle biblioteche. La scienza dell'amministrazione invece identifica le norme tecniche, la cui osservanza fa ottenere col minimo sforzo una più intensa soddisfazione del bisogno, cui con l'istituzione di biblioteche la P. A. si propone di provvedere:

I) l'uso concesso agli studiosi deve essere il più ampio possibile; perciò, purchè vi sia garanzia contro gli abusi, deve essere ammesso, il più largamente possibile, il prestito a domicilio;

(1) Per la teoria giuridica Romano, op. cit., pag. 342. 343.

II) l'uso deve essere gratuito;

III) le biblioteche di carattere scientifico e didattico debbono per il loro contenuto soddisfare i bisogni di quella categoria di studiosi, che è in maggior numero nella località;

IV) in una stessa località è meglio avere una sola che più biblioteche, diminuendosi così le spese generali, impedendo che le varie biblioteche acquistino gli stessi libri, tutto ciò salvo che il numero degli studiosi e la grandezza della località non imponga la creazione di più biblioteche;

V) preporre alle biblioteche funzionari, i quali siansi dedicati ad un determinato ordine di studi, è pericoloso, in quanto in tal caso la biblioteca serve troppo agli studi di coloro, che vi sono preposti;

VI) quando la legislazione sulla stampa impone ai tipografi di dare alla P. A. un certo numero di copie delle pubblicazioni da essi fatte, è utile che, come in Italia, queste copie vengano poi date alle biblioteche (in Italia una copia alla biblioteca locale ed un'altra alla nazionale di Firenze).

282. In Italia esistono biblioteche pubbliche di varie specie. Ne esistono varie, facenti parte dell'amministrazione diretta dello Stato, di cui alcune costituenti istituti a sè, ed altre unite a qualche istituto superiore; ne esistono altre appartenenti a Comuni e provincie, altre costituenti enti pubblici con amministrazione più o meno autonoma; ed infine altre annesse ai più importanti uffici pubblici, e serventi esclusivamente ai bisogni di questi, come le biblioteche dei vari Ministeri, della Camera, del Consiglio di Stato, ecc. È ammessa la lettura dei libri nel locale della biblioteca ed anche prestito a domicilio con criteri abbastanza larghi.

È ammesso pure il prestito *esterno* ed *internazionale*, per cui una biblioteca può prestare libri a biblioteche, uffici ed istituti pubblici di altra località dello Stato ed anche stranieri, quando intervenga autorizzazione ministeriale. Recentemente Stato ha procurato l'istituzione di *biblioteche circolanti* per la diffusione delle nozioni relative all'agricoltura.

IV. — **Musei e monumenti** (1).

Sommario. — 283. Musei. — 284. Collezioni ed oggetti d'arte. - 285. Monumenti e scavi.

283. Le P. A. contribuisce all'educazione del popolo col permettergli di ammirare i capolavori dell'arte, specialmente quelli, che ricordano antiche glorie. Istituti appositi — musei, gallerie, pinacoteche, ecc. — tendono a tale scopo, essendo in essi raccolta gran copia di tali oggetti. Ricchissimi sono tali istituti nel nostro paese, sia per la sua antica civiltà, sia per la sua produzione artistica copiosissima in ogni tempo. Tali istituti, come le biblioteche, o fanno parte dell'amministrazione diretta dello Stato, o costituiscono enti pubblici con amministrazione più o meno autonoma, oppure fan parte dell'amministrazione di Comuni o provincie. Logicamente, dato il fine educativo di tali istituti, l'ingresso in essi dovrebbe essere gratuito per i cittadini, sottoponendolo a tassa, ed a tassa anche

(1) Per la teoria giuridica: Romano, op. cit., pag

Scienza dell'Amministr. — 25.

più elevata di quella in vigore, per gli stranieri. In Italia, in questa categoria d'istituti, l'ingresso è di regola subordinato al pagamento di una tassa; salvo nei giorni festivi in cui è gratuito.

284. Esistono anche in gran copia nel nostro paese degl'immobili monumentali, ed oggetti d'arte pregevolissimi non raccolti in Musei. Per quelli antichi, i quali perciò, oltre l'artistico, presentano anche un interesse storico, occorre un più attivo intervento della P. A. per conservarli. All'uopo occorre costituire appositi uffici: in Italia gli uffici regionali per la conservazione dei monumenti. Occorre anche formare appositi elenchi di tali monumenti ed oggetti. In Italia la legge 12 giugno 1902 esclude da tale categoria gli edifici e gli oggetti d'arte d'autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre 50 anni (art. 1). Naturalmente le restrizioni possono essere maggiori quando il proprietario della collezione dell'oggetto d'arte è un corpo morale; in Italia sono gravissime quando proprietario è una fabbriceria, o una confraternita, od un ente ecclesiastico di qualsiasi natura, o lo Stato, o Comuni, o provincie, o ad altri enti legalmente riconosciuti, essendo sancito il divieto di alienare le collezioni, i monumenti, e gli oggetti d'arte di sommo pregio artistico, iscritti in apposito catalogo o che vi possano essere iscritti, se non a favore di enti della stessa natura, e previa l'autorizzazione del Ministero. Quando si tratti di oggetti d'arte o d'antichità non iscritti nè iscrivibili nel catalogo, nè facenti parte di collezioni, è ammessa anche l'alienazione a favore di privati, sempre però previa l'autorizzazione del ministero. Le restrizioni sono lievi ancora, riducendosi al diritto di prela- assegnato allo Stato ed al pagamento di una

tassa progressiva di esportazione, se si tratta di oggetti di sommo pregio appartenenti a privati (legge 12 giugno 1902). Il prodotto di tali tasse insieme ad altri proventi viene devoluto ad un fondo speciale; metà del quale è consacrato all'acquisto di oggetti d'arte e di antichità (legge 12 giugno 1902).

285. In Italia, più ancora che in tutti i paesi in cui fiorirono antiche civiltà, il sottosuolo ed il suolo sono ricchi di edifici monumentali e di oggetti d'arte e di antichità. La P. A. in Italia non solo cura la conservazione degli edifici monumentali, ma ha già iniziati per proprio conto importantissimi scavi, specialmente a Roma, a Pompei, a Taranto, ecc. L'art. 16 della legge 12 giugno 1902 le dà facoltà di occupare temporaneamente ed anche, ove occorra, espropriare per pubblica utilità, sempre contro indennizzo, proprietà private, per procedere a scavi nelle medesime. Inoltre i privati non possono scavare a scopo di ricerca di oggetti di antichità, se non sotto la sorveglianza della P. A., la quale ha diritto alla quarta parte degli oggetti scoperti o al valore equivalente; gli stranieri sono ammessi a fare scavi archeologici, ma devono cedere gratuitamente ad una pubblica collezione del regno gli oggetti rinvenuti. I privati non possono alterare gli avanzi monumentali esistenti nei loro fondi, se non quando l'autorità riconosca che gli avanzi stessi non meritano di essere conservati. La P. A. ha inoltre il diritto di fare i lavori necessari per impedire il deterioramento di monumenti; nel caso di accertata utilità economica ha anche diritto ad essere, nei limiti di tale utilità, rimborsata dal proprietario.

V. — Istruzione artistica.

Sommario. — 286. Svolgimento.

286. Alla diffusione dell'istruzione artistica ed all' incoraggiamento delle arti belle lo Stato non provvede in modo così completo come per la diffusione della cultura generale e di quella superiore.

Alla diffusione dell'istruzione artistica provvedono appositi istituti, portanti nomi diversi, e dei quali molti hanno propria personalità giuridica. Sovraintendono a tali servizi oltre che appositi uffici esistenti presso il Ministero della P. I. la Giunta Superiore di Belle Arti (regol. 12 aprile 1894).

La P. A. incoraggia poi le arti col sussidiare e talvolta anche col promuovere esposizioni, col fare acquisti di prodotti dell'arte moderna. Ma in genere negli Stati monarchici tale compito di mecenate più che dalla P. A. è assunto dal capo dello Stato.

VI. — Esecuzioni musicali e drammatiche.

Sommario. — 287. Azione positiva. — 288. Azione limitatrice.

287. In questo campo, pure importantissimo per l'educazione del popolo, prevale l'azione dovuta all'iniziativa privata su quella direttamente spiegata

dalla P. A. Questa deve in tal campo limitarsi a sorvegliare e ad aiutare, ma ben raramente può agire essa in modo diretto.

Fa, in Italia, eccezione a tale norma l'esistenza di bande musicali, mantenute dai Comuni a loro spese, allo scopo di far gratuitamente assistere il pubblico ad esecuzioni musicali.

Inoltre i Comuni, specialmente quelli di media importanza, costruiscono teatri a loro spese, per concederne gratuitamente e talvolta anche con un sussidio, l'uso a privati intraprenditori, che vi facciano eseguire determinate produzioni drammatiche o musicali, o altri spettacoli.

In passato la minor diffusione della coltura e la minore agiatezza facevano sì che questo intervento spettasse all'amministrazione diretta dello Stato, di tal che in Italia abbiamo ancora teatri che conservano, in memoria della loro origine, la qualifica di regio. Oggi il beneficio, puramente locale, derivante da tali istituti fa sì, che questo intervento sia devoluto agli enti locali autonomi, specialmente ai comuni.

L'intervento dell'amministrazione diretta dello Stato ha luogo solo quando può recare beneficio a tutta lo popolazione, non a singoli gruppi locali. Così nel caso dei concorsi a premi istituiti dallo Stato per eccitare e migliorare la produzione drammatica.

288. Oltre quello di promuovere tali esecuzioni, che possono contribuire ad educare il popolo, la P. A. suole intervenire per impedire quegli spettacoli che per la loro natura possono deteriorare l'educazione del popolo. All'uopo non può darsi o declamarsi in pubblico alcuna produzione teatrale senza la previa autorizzazione del prefetto, il quale può

negarla non solo per ragioni di ordine pubblico, ma anche per ragioni di morale (art. 40 legge 30 giugno 1889). Così in Italia si è creduto di proibire sistematicamente le *corridas*, per il timore che risveglino istinti di crudeltà.

VII. — Altre attività private.

Sommario. — 289. Svolgimento.

289. Si comprende come anche più svariata dell'attività privata, che ha per iscopo specifico l'educazione della popolazione, sia quella che, pur avendo effetti educativi, non è però pensatamente spiegata in vista di tali scopi. La P. A. interviene di fronte a queste attività per sorvegliare e limitare, raramente per aiutare e promuovere. Lo studio dei limiti che lo Stato impone esorbita quasi sempre dal campo della scienza dell'amministrazione e del diritto amministrativo, per rientrare in quello del diritto costituzionale e penale. Specialmente quando si tratta di attività, che non abbia per fine specifico l'educazione, ma che non ostante può avere influenza sull'educazione pubblica, il moderno Stato libero non può nè deve occuparsi del contenuto di tale attività, se non in quanto ponga in pericolo la pubblica sicurezza. Tanto vero che la legislazione, salvo l limite su accennato, non deve considerare e non considera altrimenti tale attività che per la forma esteriore che assume. Il contenuto sostanziale può essere identico, ma dal diritto, se la manifestazione è fatta mediante la parola in pubblico è considerata come una riunione, se mediante la stampa

come una pubblicazione e valgono nei due casi norme diverse.

Una speciale attività dei privati, quella a scopo di culto, ha influenza grandissima, per quanto diversamente apprezzata, sull'educazione popolare, ma neanche di questa attività può occuparsi la scienza dell'amministrazione. L'azione dello Stato in tale campo è studiata dal diritto costituzionale ed in parte anche dal diritto ecclesiastico, il quale però si occupa anche e forse principalmente di altri obbietti.

Anche qui noi ci troviamo di fronte all'esercizio di libertà fondamentali e di libertà da esercitarsi collettivamente, la cui limitazione sfugge al diritto amministrativo ed alla scienza dell'amministrazione per rientrare nel campo del diritto co stituzionale e della politica. In quanto per l'attuazione delle limitazioni che la politica induce a porre a tale attività è necessario l'intervento della P. A. trovano applicazione le norme svolte nella parte generale. Noi non ce ne occupiamo anche per il fatto che in questa collezione un apposito volume sarà dedicato al Diritto ecclesiastico.

CAPITOLO VIII.

L'AMMINISTRAZIONE E LA VITA ECONOMICA DEL POPOLO. I COMPITI PIÙ GENERALI.

Sommario. — 290. Introduzione.

290. La scienza dell'amministrazione, come si è già detto nella parte generale, non ha da discutere la questione più generale della utilità o meno dell'intervento della P. A. per promuovere il miglioramento dell'economia nazionale. Essa trova risoluta già tale questione e non generalmente, ma caso per caso, rapporto per rapporto, e non in base a principii scientifici, ma a seconda della energia, dell'abilità delle forze sociali, che domandano tale intervento e di quelle che vorrebbero negarlo. Il compito della scienza dell'amministrazione è pertanto in questo, come negli altri campi, più ristretto: esso si limita, una volta deciso l'intervento dello Stato in un determinato oggetto e con determinati fini, a suggerire le forme ed i modi di tale intervento. Anche qui la scienza dell'amministrazione deve usufruire dei dati fornitile dalle scienze tecniche, che studiano le leggi regolanti i rapporti economici, nei quali lo Stato vuole intervenire.

Svariatissimi sono i rapporti, in cui in tale campo lo Stato interviene. Ma talvolta questo intervento

concerne ogni attività economica restando solo limitato per il suo contenuto ed in parte per il fine che si propone; talvolta invece concerne solo determinati rapporti.

I. — Politica della popolazione.

Sommario. — 291. I fenomeni della immigrazione e della emigrazione. — 292. L'intervento dello Stato. — 293. Immigrazione di capitali e di capacità tecniche. — 294. Immigrazione di operai. — 295. Emigrazione di operai. — 296. Protezione degli emigranti nel paese di arrivo. — 297. Organizzazione degli uffici incaricati di tale servizio. — 298. Le colonie.

291. Già A. Smith affermava che la prima ricchezza di una nazione è costituita dai cittadini, che ne fan parte. Lo Stato interviene con molteplici mezzi per migliorare il valore morale, intellettuale, economico dei cittadini, e di alcune specie di tale intervento già si è discorso. Ora è di un'altra specie di tale intervento che dobbiamo discorrere.

In quasi tutti i popoli ha naturalmente luogo un fenomeno, che può chiamarsi di endosmosi e di esosmosi: individui appartenenti a quelle classi sociali, che in un paese sono troppo numerose, emigrano e si recano in paesi ove le classi stesse sono meno numerose, o hanno maggiore facilità di svilupparsi. Con ciò ha luogo in molti paesi un movimento di emigrazione e d'immigrazione. Questo fenomeno non presenta nè la medesima intensità, nè lo stesso andamento in tutti i paesi. In Francia per es. non ha che scarsissima importanza: da tutti i paesi relativamente ricchi ed in cui l'industria e l'agricol-

tura sono molto sviluppate, ha luogo una emigrazione non soltanto di capitali, ma anche di capacità tecniche verso paesi poveri o scarsamente popolati; da paesi poveri, ma a popolazione molto densa, come l'Italia, ha invece luogo un'emigrazione di operai verso paesi in cui v'è maggior domanda di lavoro o verso i paesi nuovi scarsamente popolati.

292. Finchè tali fenomeni hanno limitata estensione ed importanza, lo Stato non interviene per favorirne od aiutarne lo svolgimento; la sua attività, anche di fronte a questo fenomeno, non ha fini specifici, ma sibbene quelli generali, specie il mantenimento dell'ordine giuridico.

Viceversa quando tali fenomeni d'immigrazione e di emigrazione assumono vasta estensione ed importanza, lo Stato interviene con azione specifica al fine di regolarli, di favorirli, di aiutarli, di ostacolarli a seconda dei casi. Gli è che, quando assumono grande estensione, tali fenomeni hanno importanza sociale e segnatamente economica grandissima. La larga emigrazione di operai è, come dice il Leroy-Beaulieu, una perdita di sangue per un organismo pletorico: essa produce il miglioramento delle condizioni economiche di coloro che rimangono in patria. La immigrazione in un paese povero di capitali e di capacità tecniche ne accelera il progresso economico mediante una più rapida utilizzazione delle risorse naturali. La immigrazione di operai in paesi, in cui vi è esuberante domanda di lavoro e perciò abbondanza di capitali e di capacità tecniche, permette un ulteriore sviluppo economico: infine la immigrazione degli uni e degli altri elementi nei paesi nuovi scarsamente popolati permette una più rapida utilizzazione delle naturali risorse.

293. Naturalmente l'attività dello Stato deve avere un diverso fine a seconda del diverso modo, in cui tali fenomeni si svolgono.

Un paese povero e densamente popolato deve favorire l'immigrazione dall'estero del capitale e delle capacità tecniche, chè l'uno non emigra senza le altre, essendo le capacità tecniche in certo qual modo i guardiani, i custodi, gli amministratori del capitale estero immigrato e perciò anche coloro, che lo inducono ad immigrare.

Mezzi per favorire tali immigrazioni sono:

α) la parificazione degli stranieri ai nazionali per il godimento dei diritti civili;

β) il non fare coercizione alcuna agli stranieri per indurli ad abbandonare la loro nazionalità;

γ) il non opporre ostacolo alcuno a che gli stranieri seguano i loro costumi e specialmente esercitino il loro culto;

δ) il protezionismo doganale, il quale rende più proficua la fabbricazione di un prodotto nel paese circondato da barriere doganali che non l'importarvelo dall'estero;

ε) la concessione di premi, di esenzioni d'imposte e simili; apparentemente questa concessione è anche a beneficio dei nazionali, ma in realtà si riduce a beneficio quasi esclusivo degli stranieri. Deve preferirsi questo mezzo al protezionismo per quelle industrie, che danno tali speranze di prospero avvenire, da far presumere che in breve potranno lavorare per l'esportazione

ξ) l'indurre gli stranieri a creare case bancarie nel territorio dello Stato, perchè servano come di punti di appoggio al capitale estero ed alle capacità tecniche straniere, che immigrano nello Stato.

In passato, quando quasi tutti gli Stati guardavano con diffidenza gli stranieri, e quando non esisteva la libertà di culto, di grande efficacia era l'attuazione dei primi mezzi, di cui si è fatto cenno. La Prussia dovè il suo progresso economico, dopo la guerra dei sette anni nel secolo XVIII, all'avere attirato sul suo territorio, mediante la tolleranza religiosa, gli ugonotti cacciati di Francia. Oggi è anche agli altri mezzi suaccennati che bisogna far ricorso.

294. Quando all'incontro si tratta di uno Stato ricco, sul cui territorio immigra una larga massa di lavoratori, altro è il fine che lo Stato stesso suole proporsi ed è precisamente quello di assimilarsi rapidamente gl'immigrati. È questo il caso della Francia. Siccome il vantaggio economico dell'immigrazione è in tal caso minore, lo Stato può costringere l'immigrante ad acquistare la nazionalità; ma in tal caso ragioni di prudenza consigliano a non concedere immediatamente tutti i vantaggi, nè ad imporre subito tutti gli oneri, specialmente quelli militari, che derivano dall'acquisto della nazionalità. Come anche è prudente far precedere o almeno accompagnare l'acquisto giuridico della nazionalità da un'assimilazione morale e sociale dell'immigrante. Perciò l'utilità di istituire apposite scuole per gl'immigranti, perchè imparino la lingua del paese, e la concessione di vantaggi agl'immigranti, che frequentano tali scuole.

Nei paesi nuovi, scarsamente popolati, non v'è un organismo saldo e vitale, che possa ragionevolmente aspirare a conservarsi e che perciò possa pretendere di assimilarsi gl'immigranti. L'importanza di costoro di fronte alla società che li accoglie fa sì che essi debbano avere ed abbiano in

realtà una parte preponderante nella formazione della società nuova. Perciò questi paesi devono sopratutto proporsi di attirare il maggior numero possibile di immigranti, ma cercando però, nei limiti del possibile, che gl'immigranti si stabiliscano definitivamente nel paese.

Mezzi valevoli all'uopo sono:

α) la concessione a condizioni di favore di piccoli lotti a immigranti agricoltori;

β) la concessione di vaste estensioni di terre ad intraprenditori con l'onere di far immigrare un determinato numero di persone.

Viceversa quando gl'immigranti non sono tali da far presumere che essi definitivamente si stabiliscano nel paese, o quando le loro condizioni economiche sono troppo inferiori a quelle dei lavoratori similiari della località, o quando infine essi appariscono per ragioni etniche inassimilabili:

α) o si proibisce l'immigrazione (i cinesi in Australia);

β) o s'impongono restrizioni contro l'immigrazione di elementi gia colpiti in altri paesi dalla giustizia punitiva;

γ) o si respingono gl'immigranti che non presentino certe elementari garanzie di attitudine morale ed intellettuale (possesso di una certa somma, alfabetismo, ecc.).

295. Viceversa lo Stato, da cui emigra una larga massa di lavoratori, ha interesse per ragioni politiche e più ancora per ragioni economiche d'impedire che gli emigranti vengano ingannati e sfruttati, di proteggerli nel paese in cui immigrano, di aiutarli a collocarsi, ed infine di conservare in essi, se non giuridicamente, moralmente la loro nazionalità di origine. Tale problema è importantissi

in Italia. in cui l'emigrazione permanente cresce di continuo, e nell'anno 1900 raggiunse la cifra di 153.209.

Recentemente con la legge 31 gennaio 1901 fu abrogata la legge Crispi 30 dicembre 1888, la quale era ispirata ad un concetto negativo d'impedire le frodi e gli abusi degli agenti d'emigrazione. La nuova legge invece vuol rispondere agli scopi positivi di protezione e di tutela, su accennati (1).

I mezzi a cui è uopo far ricorso per raggiungere tali scopi ed ai quali in gran parte ha fatto ricorso la legge italiana sono:

A) non sottoporre ad inutili vessazioni l'emigrante alla partenza per passaporti e simili, e ciò al fine d'impedire che esso non vada ad imbarcarsi in un porto estero e così impedisca l'applicazione della legge (art. 5 legge ital.);

B) impedire soverchi eccitamenti ad emigrare. Appunto per questo la nuova legge ha soppressi gli agenti e sub-agenti di emigrazione, sostituendoli con i rappresentanti dei vettori di emigranti la cui nomina deve essere approvata dalla P. A., la quale può anche revocarli (art. 16 legge ital.). Quando, anche con tale sistema, l'eccitamento ad emigrare fosse troppo intenso, dovrebbero vietarsi non solo gli agenti e sub-agenti d'emigrazione, ma

---

(1) LETTERATURA: Grossi, *Emigrazione* nel vol. IV, parte II del *Trattato di diritto amministrativo* dell'Orlando; von Philippovich, Art. *Auswanderung* nel *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening. In questo articolo sono numerose indicazioni bibliografiche e statistiche, relative a tutti gli ·ti europei. V'è anche una esposizione sommaria della lazione vigente in tale materia nei principali paesi.

anche i rappresentanti di qualsiasi specie dei vettori di emigranti e, imponendo un'apposita tassa su costoro per ciascun emigrante trasportato, sancire che la vendita dei biglietti e le altre mansioni disimpegnate nelle località dagli agenti o dai rappresentanti dovessero essere adempiute da funzionari nominati e pagati dalla P. A.;

C) assicurare agli emigranti durante la traversata un trattamento relativamente igienico. All'uopo si deve:

α) sottoporre ad autorizzazione l'esercizio dell'industria del trasporto degli emigranti (art. 13 e 32 legge ital.);

β) determinare le qualità che debbono avere le navi che si vogliono destinare al trasporto degli emigranti, e le condizioni, che debbono farsi agli emigranti;

γ) sottoporre a visita le navi stesse prima della loro partenza, nei porti di transito ed eventualmente anche all'atto dell'arrivo, istituendo appositi ispettori e limitando il numero dei porti in cui possono imbarcarsi emigranti (art. 23 legge italiana);

δ) far imbarcare a bordo delle dette navi appositi commissari sanitari (la legge italiana, art. 32, impone che uno almeno dei medici imbarcati appartenga al corpo dei medici della marina militare, in servizio attivo o ausiliario);

D) regolare il contratto di trasporto fra il vettore e l'emigrante con norme molto precise e spesso imperative o proibitive, e che perciò non possono non essere osservate, malgrado la contraria volontà delle parti, norme che debbono riguardare specialmente il trattamento cui ha diritto l'e-grante in caso di ritardata partenza della na

caso di partenza successiva di più navi appartenenti allo stesso vettore, in caso che l'emigrante venga respinto da chi ne commise, contro sussidio, l'arruolamento al vettore, allo scopo di far ritornare l'emigrante al suo Comune d'origine, o in caso n cui l'emigrante per un ritardo ferroviario non giunga in tempo per imbarcarsi; nel caso in cui l'emigrante venga respinto dal paese di destinazione in forza delle leggi locali sulla immigrazione, quando sia provato che al vettore erano note prima della partenza le circostanze che avrebbero determinata la reiezione dell'emigrante (art. 20 e 24 legge ital.);

E) impedire il rialzo dei noli, artificialmente ottenuto mediante la coalizione dei vettori. Queste coalizioni sono più facili a formarsi, quando, sottoponendo a preventiva autorizzazione l'industria del trasporto degli emigranti, viene a limitarsi maggiormente il numero di coloro che l'esercitano. Mezzo per impedire il rialzo dei noli è l'imposizione del *calmiere* (art. 14 legge ital.), ma questo mezzo è di difficile attuazione pratica, in quanto non si sa come costringere i vettori ad eseguire i trasporti. Per costringerli a tanto, si può ricorrere:

α) ad altri vettori;

β) ritirare la patente ai vettori, che non accettano il calmiere;

γ) permettere l'imbarco nei porti esteri (articolo 14 legge ital.);

δ) requisire i piroscafi appartenenti ai vettori.

Quest'ultimo per altro è l'unico mezzo veramente efficace, che fu proposto dalla Commissione della Camera, ma che non fu adottato. D'altra parte è ᵓ osservare che un'attuazione frequente di questo zzo finirebbe col trasformare il trasporto degli

emigranti in servizio pubblico da esercitarsi direttamente dalla P. A., o mediante un concessionario. Al che forse la forza delle cose condurrà in Italia;

F) creare una giurisdizione speciale, che rapidissimamente risolva le controversie insorgenti relativamente al contratto di trasporto fra l'emigrante ed il vettore (art. 26 e 27 legge ital.).

296. G). Una efficace protezione degli emigranti non può non estendersi anche al tempo in cui il viaggio è finito e l'emigrante deve stabilirsi nel paese in cui si è recato:

1.° All'uopo la P. A. deve procurarsi continuamente notizie sulle condizioni dei vari paesi, in cui gli emigranti sogliono recarsi, e pubblicare tali notizie. Per far giungere più facilmente queste ed altre notizie sino agli emigranti la legge italiana dà facoltà alla P. A. di fare affiggere gratuitamente i propri manifesti nei locali delle agenzie, rappresentanze, sui piroscafi, ecc., ed ha la facoltà di proibire temporaneamente l'emigrazione in determinati paesi.

2.° La protezione deve principalmente consistere nel facilitare agli emigranti la ricerca del lavoro e nel mantenerli finchè non l'abbiano trovato. Nel caso di emigrazione spontanea supplisce in gran parte l'iniziativa privata, in quanto in tal caso l'emigrante è bene spesso eccitato ad emigrare da amici o da parenti, che si trovano già nel paese in cui vuole recarsi e che l'aiutano a trovarsi una occupazione. Nel caso di emigrazione favorita o arruolata può riversarsi il compito di trovare una conveniente occupazione all'emigrante su chi sussidia o arruola l'emigrante. La P. A. potrebbe perciò non avere altro compito all'infuori di quello di sorvegliare l'adempimento esatto delle obbliga-

zioni su costoro incombenti. Allo stesso scopo, se le condizioni economiche del paese lo permettono, può la P. A. eccitare alla formazione di un'apposita società di colonizzazione ed eventualmente sussidiarla, perchè essa adempia alla funzione di arruolare gli emigranti. In ogni caso valgono i ricoveri per gli emigranti e gli uffici di collocamento da creare nei porti di sbarco. La legge italiana ha ristretto e sottoposto ad autorizzazione l'arruolamento di emigranti (art. 18). La legge italiana è pertanto monca su questo punto: specialmente per l'emigrazione sussidiata non preordina alcuna garanzia, limitandosi a prevedere la creazione di uffici di collocamento nei porti di sbarco.

3.° Facilitare il rimpatrio degli emigranti indigenti. All'uopo possono imporsi speciali obblighi ai vettori di emigranti (art. 25 legge italiana).

4.° Debbono inoltre emanarsi disposizioni perchè gli emigranti non siano per l'applicazione delle leggi patrie, rese troppo onerose dal fatto della distanza, più facilmente indotti a rompere ogni vincolo con la madre patria. Queste disposizioni debbono riguardare: α) l'attenuazione degli obblighi per il servizio militare. A ciò ha provveduto la legge italiana proibendo l'emigrazione entro determinati limiti di età; sottoponendola all'obbligo della preventiva dichiarazione oltre determinati limiti (art. 1); affidando alle autorità diplomatiche e consolari il servizio della leva all'estero e dispensando dal presentarsi alle armi o finchè duri la loro residenza all'estero o fino all'età di 32 anni compiuti gli arruolati nati e residenti all'estero o espatriati in paesi extra-europei prima di aver compiuto il 16.° anno di età (art. 33); β) l'abrogazione della disposizione tradizionale nelle legisla-

zioni europee, per cui si perde la cittadinanza quando senza permesso del proprio Stato si accetti un ufficio civile e militare da una potenza estera; γ) facilitando il riacquisto della cittadinanza a coloro che l'abbiano perduto.

5.° Favorire il trasporto dei rappresentanti delle associazioni di patronato per gli emigranti.

6.° Tutelare gli emigranti nell'invio in patria dei loro risparmi. A ciò in Italia hanno provveduto la legge 1.° gennaio 1901 ed il regol. 2 febbraio 1902 affidando tale servizio al Banco di Napoli, il quale può a tale scopo, dietro autorizzazione del Ministero del Tesoro, stabilire speciali accordi con case bancarie e col Ministero delle Poste. Gli uffici postali prestano gratuitamente la propria cooperazione per tale servizio.

297. Questo servizio pubblico di proteggere l'emigrazione interessa direttamente solo gli emigranti, quindi è giusto che essi esclusivamente sopportino la spesa del servizio di cui usufruiscono. A questo concetto risponde la legge italiana, la quale ha creato un apposito *fondo per l'emigrazione*, alimentato da una tassa, che i vettori devono pagare per ogni emigrante trasportato, dalle tasse di patente, dalle pene pecuniarie inflitte per violazioni delle disposizioni della legge, dalle indennità dovute dai vettori per i commissari, dalla metà dei proventi netti derivanti dal servizio per le rimesse degli emigranti, dalle rendite dei capitali posseduti e da ogni altro provento eventuale. Il bilancio di questo *Fondo* deve essere approvato dal Parlamento.

Per l'espletamento delle numerose mansioni, di cui consta tale servizio è necessario un personale numeroso, fornito di speciali attitudini, composto oltre che di una Direzione tecnica (

il *commissario per l'emigrazione* ed il *Consiglio dell'emigrazione* in parte elettivo), di ispettori di emigrazione nei porti d'imbarco, di ispettori viaggianti all'estero e di uffici di protezione, informazione ed avviamento al lavoro nei paesi in cui la emigrazione si dirige, di commissari viaggianti sui piroscafi, che trasportano emigranti, e di uffici mandamentali o comunali (in Italia i *Comitati mandamentali o comunali* composti di funzionari onorifici). Ha destato meraviglia la legge italiana, la quale ha affidato la direzione del servizio al *commissario per l'emigrazione*, funzionario burocratico, facendo intervenire il Ministro degli Esteri solo per la sorveglianza e riservando ad esso la decisione solo in pochi casi ben determinati. La cosa non dovrebbe destar però tanta meraviglia, in quanto dovrebbe essere questa sempre l'organizzazione dei servizi nel caso di mansioni meramente amministrative e non politiche.

Il Parlamento è informato dell'andamento di tali servizi mediante relazioni che ad esso devono essere annualmente presentate dal Ministro degli Esteri e da quello del Tesoro per il servizio delle rimesse degli emigranti.

298. Mezzo ancor più efficace di proteggere la emigrazione è quello di fondare *colonie* (1). Natu-

---

(1) Sull'argomento delle colonie havvi una ricchissima letteratura. Il libro più noto è quello del Leroy-Beaulieu, *La colonisation chez les peuples modernes*. Sono poi da consultare Edouard Petit, *Organisation des colonies françaises*; E. Guénin, *La nouvelle France*; W. Cunningham, *The growth of english industrie and commerce in mo-n times*; Alfred Caldecott, *English colonisation and re*. Per la letteratura tedesca vedi l'articolo *Kolo-*

ralmente la colonia deve essere diversa a seconda della natura dell'emigrazione, che vi si vuole indirizzare. Se ci si trova di fronte ad una numerosa emigrazione di lavoratori è una *colonia di popolamento* che bisogna fondare, vale a dire bisogna conquistare un territorio o spopolato o a popolazione poco densa, ma naturalmente abbastanza fertile e di facile accesso. Se viceversa l'emigrazione dalla madre patria consta di capitali e di capacità tecniche, la colonia deve essere stabilita in un paese molto popolato, ma poco civile e relativamente ricco di risorse naturali.

Naturalmente la scienza dell'amministrazione detta norme tecniche per l'organizzazione e la gestione di queste due categorie di colonie e delle loro sottospecie. Sotto l'aspetto sistematico sarebbe questo il luogo di discorrere di tali norme: ma la modestissima mole di questo Manuale e lo scarso interesse pratico che tali norme presentano per il nostro paese ci consigliano a farne soltanto un cenno brevissimo.

A) Organizzazione per via di concessione dell'esercizio del potere politico nella colonia a società anonime. È il sistema preferibile, quando si tratta di paesi: α) poco conosciuti, in cui sarebbe difficile che spontaneamente s'indirizzassero capitali e capacità tecniche; β) che sono popolati da uomini di civiltà assolutamente primitiva; γ) che non debbono servire, almeno per un certo tempo, come colonie di popolamento. Transitoriamente può essere utile

---

nien und Kolonialpolitik di Ernst Hasse, nel citato *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

anche quando concorra soltanto la prima di tali circostanze.

In Italia si è ricorso a tale sistema per la colonia del Benadir, riguardo alla quale l'esercizio del potere politico entro certi limiti venne concesso ad una apposita Società anonima con legge 31 dicembre 1899.

B) Organizzazione burocratica per mezzo di funzionari mandati dalla madre-patria. Naturalmente finchè dura il periodo della conquista prevalgono i funzionari militari: finito tale periodo i civili.

È necessario ricorrere a tale sistema, quando si tratta di colonie di popolamento. Può però contemperarsi tale sistema: α) facendo larghe concessioni di terreni a società di capitalisti con l'obbligo di colonizzarli, di costruire ferrovie, di fissarvi un certo numero d'immigranti, e con l'obbligo di ricedere agli stessi dopo un certo tempo i terreni; β) organizzando degli enti autarchici per l'amministrazione degli affari locali, man mano che le condizioni della popolazione lo rendono possibile.

È poi necessario ricorrere a tale sistema anche quando si tratti di territori, in cui la popolazione indigena sia suscettibile di un incivilimento relativamente rapido. Ma in tal caso è uopo utilizzare, per quanto è possibile, specialmente per quei rami di amministrazione in cui è più immediato il contatto con gl'individui, elementi indigeni sorvegliati e diretti da elementi burocratici inviati dalla madre-patria. Gli elementi indigeni possono e debbono essere utilizzati anche per l'organizzazione della forza pubblica e della forza armata, inquadrandoli con funzionari inviati dalla madre-patria.

In base a tali principii è organizzata la nostra ·ia *Eritrea*. Finito, infelicemente, il periodo

della conquista, la direzione della colonia fu affidata ad un funzionario civile. Elementi indigeni sono utilizzati per organizzare la forza pubblica e la forza armata (regol. 30 marzo 1902) e per amministrare i villaggi indigeni. Il potere politico riguardo agli europei, e la direzione e la sorveglianza sui funzionari indigeni sono affidati ad elementi burocratici inviati dalla madre-patria (regolamenti 9 febbraio 1902 e 30 marzo 1902).

C) Auto-amministrazione. Non è possibile che nelle colonie di popolamento, e quando la colonizzazione è già avvenuta, o quando gl' immigranti siano strettamente uniti tra loro da qualche vincolo speciale da essi molto sentito, come, per es., per le colonie fondate dai non conformisti inglesi in America. L'auto-amministrazione nel governo della colonia deve essere altrimenti preparata da un lungo esercizio delle autonomie locali, comunali e provinciali.

II. — Prevenzione e risoluzione dei conflitti fra capitale e lavoro.

Sommario. — 299. Natura delle forze in competizione. — 300. Ufficio centrale del lavoro. — 301. Ufficii comunali del lavoro. — 302. Contratto di lavoro. — 303. L'osservanza delle norme relative al contratto di lavoro. — 304. Le cooperative di produzione. — 305. Conflitti individuali: collegi di probi-viri. — 306. Conflitti collettivi.

299. È questo un campo in cui più chiaramente apparisce la distinzione fra la politica e la scienza dell'amministrazione. L'applicazione dei numero

ed efficaci mezzi, che la scienza nostra suggerisce per prevenire e reprimere i conflitti fra capitale e lavoro, non ha luogo e non sarebbe in alcun modo giustificabile, se le forze sociali interessate non siano evolute al punto da far sorgere il bisogno dell'applicazione di tali mezzi.

Appunto perchè si tratta di cosa che tocca direttamente le forze sociali, che in tal campo agiscono, uno dei punti più controversi è la questione se si debba dare o meno un' organizzazione legale a queste forze in competizione. Il sorgere di tali forze è necessariamente contrassegnato dal libero formarsi di organizzazioni corporative, che in Italia hanno assunto il nome di *Leghe di resistenza* e che si riuniscono in federazioni locali (*Camere* o *Borse del lavoro*) ed in federazioni nazionali per mestieri.

Il problema è meno importante nei paesi dove esiste la libertà di associazione e di sciopero: nei paesi in cui la libertà di associazione non è consentita, è necessaria una legge, che autorizzi la costituzione di tali organizzazioni corporative. Tale è il caso della Francia, che provvide colla legge 21 marzo 1884 sui sindacati.

Del resto il problema non viene neanche posto nettamente: si dice che le Camere del lavoro, le Leghe di resistenza, ecc., nei paesi, in cui esiste la libertà di associazione, non hanno un'esistenza legale: ciò non è vero: ma d'altra parte è vero che tali enti non potrebbero arrogarsi il diritto di rappresentare gli operai, costituendo soltanto una emanazione degli operai che vi sono organizzati. Perciò in quanto si voglia la manifestazione di volontà degli operai non è possibile ricorrere a tali enti, chè una legge speciale non intervenga. A mio

avviso sembra più utile lasciar svolgere liberamente tali enti, e d'altra parte ricorrere non ad essi, ma agli operai interessati, quando si voglia conoscere la volontà di una determinata categoria di essi per la risoluzione di una determinata questione.

300. L'istituzione di un *Ufficio centrale del lavoro* (1), assistito e diretto da un *Consiglio del lavoro*, sussegue in tutti gli Stati civili all'organizzazione corporativa delle forze operaie, segnata dallo scoppio di continui e frequenti conflitti fra capitale e lavoro. In Italia tale *Ufficio* è stato creato con la legge 29 giugno 1902. Compito di esso è di raccogliere, coordinare e pubblicare notizie ed informazioni relative al lavoro nel Regno, principalmente per quanto riguarda le condizioni e lo svolgimento della produzione, l'ordinamento e la rimunerazione del lavoro, i rapporti di questo col capitale, il numero e le condizioni degli operai, anche nei riguardi della disoccupazione, gli scioperi, le loro cause e le conseguenze degl'infortuni degli operai, gli effetti delle leggi, che più specialmente interessano il lavoro, e le condizioni comparate del lavoro all'Italia ed all'estero, di seguire i cambiamenti delle legislazioni estere e di cooperare alla riforma della legislazione nazionale in tali materie e di compiere

---

(1) Colaianni, *Ufficii del lavoro*; Rava, *Lezioni*, pagine 65-80; Lugeant, *Department du travail*; L. Varlez, *Das belgische Arbeitsamt*; H. Scherrer, *Das Schweizerische Arbeitssekretariat*: G. A. Weber, *Das United States Department of Labor*; Fox, *Die Arbeitsabteilung des englischen Handelsministeriums*; Schönberg, *Arbeitstatistische Aemter* nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

studi e ricerche analoghe. Questo compito è agevolato dai lavori di un privato istituto internazionale (l'Associazione internazionale, con sede legale in Isvizzera), fondato dietro deliberazione del Congresso di Parigi del 1900, resa su proposta del ministro francese del Commercio, Millerand.

301. Compiti anche più importanti hanno gli *Uffici locali del lavoro* e cioè quello di fornire notizie sopra il movimento dell'offerta e della domanda del lavoro nelle diverse industrie e nei vari periodi dell'anno, di funzionare come uffici di collocamento, d'intromettersi per risolvere i conflitti fra capitale e lavoro, anche offrendo il proprio arbitrato limitatamente, ben s'intende alla località, in cui ciascun ufficio funziona.

L'organizzazione di tali uffici è generalmente questa: sovraintendono ad essi dei Consigli composti di rappresentanti degli intraprenditori e di rappresentanti dei lavoratori in numero uguale e di elementi estranei a queste classi: vi sono anche poi dei funzionari tecnici retribuiti, i quali dirigono l'ufficio.

Di regola l'organizzazione di tali uffici non può essere obbligatoria in tutte le località, a meno che in tutto lo Stato non sia uniforme il grado di sviluppo delle forze sociali in competizione in tale campo. La legge perciò deve o lasciar liberi gli enti locali di costituire o meno tali uffici, ovvero imporne la costituzione solo nelle località in cui si verifichino determinate condizioni. Nel Belgio ed in Olanda è stata resa obbligatoria la costituzione di tali uffici: nel primo col nome di Uffici provinciali del lavoro, in Olanda col nome di Camere l lavoro. In Italia la costituzione di tali uffici sciata agli enti locali, ma troppo spesso è stata

svisata l'istituzione, facendola servire come macchina di guerra contro le Camere di lavoro.

302. Altro mezzo di prevenire ed anche di dirimere i conflitti fra capitale e lavoro è quello di regolare con apposite norme il contratto di lavoro (1), determinando specialmente i punti in cui può aver libero gioco l'accordo delle volontà dei contraenti e quelli, nei quali invece essi non possono non accettare, qualora concludano il contratto, la volontà del legislatore. Non è possibile specificare qui, anche per la limitatissima ampiezza di questo Manuale, i punti nei quali il legislatore deve intervenire con norme proibitive o imperative per sostituire la volontà sua a quella dei contraenti. Questi punti riflettono:

A) il diritto di sorveglianza da parte degl' interessati nell'attuazione del contratto nei punti in cui l'esecuzione di esso può prestarsi ad abusi. Così il diritto dell'operaio di controllare il peso, la misura delle cose da lui fabbricate, quando il suo salario venga commisurato su tali basi;

B) il diritto dell'operaio di ricevere il suo salario solo in denaro, a spazi di tempo relativamente brevi e non in bettole, osterie, ecc. (abolizione del così detto *Truck-system*);

C) la proibizione di certi patti accessori, che più manifestamente si prestano ad abusi e così la proibizione che l'operaio possa essere costretto a fornire esso utensili, materie, ecc.;

D) costringere gl'intraprenditori, che impiegano

---

(1) Gianturco, *Il contratto di lavoro*, nella *Rivista del Circolo giuridico napoletano*, anno II, pag. 226; Loening, *Arbeitsvertrag* nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* del Conrad, Elster, Lexis e Loening.

molti operai, a specificare in apposito regolamento gli obblighi degli operai, le multe che possono loro infliggersi, e la destinazione da dare al prodotto di tali multe;

E) altro punto molto importante è quello relativo al lavoro delle donne e dei fanciulli nelle fabbriche, per quanto in materia il criterio della tutela della sanità pubblica sia quello più appariscente. Al riguardo più sopra (n.° 237) sono state esposte le norme vigenti in Italia.

303. Per assicurare l'osservanza di tali norme proibitive ed imperative non basta sancire la nullità di ogni patto contrario, ma occorre anche comminare sanzioni penali contro gl'intraprenditori, non già contro gli operai, che le violino. Questa disparità di trattamento è giustificata dal fatto che riguardo ai primi la violazione è determinata da desiderio di lucro, riguardo agli altri dal bisogno. In conseguenza occorre creare anche un'apposita organizzazione per curare l'esatta applicazione di tali sanzioni penali. Non basterebbe ricorrere all'istituto dell'azione popolare, perchè non sempre facile è la prova: occorre organizzare apposito corpo d'ispettori, che, rivestiti della qualità di ufficiali di polizia giudiziaria, possano per l'attitudine tecnica, per i poteri di cui sono investiti, per la fede che accompagna le loro attestazioni, agire più efficacemente per ottenere l'osservanza della legge e l'applicazione delle sanzioni penali contro i trasgressori. Anzi è utile che a funzionare da ispettori si chiamino, come nel Belgio, per turno gli stessi operai. Questi ispettori debbono essere stipendiati dalla P. A.

304. Altro mezzo per prevenire i conflitti, molto ace, ma di ristrettissima applicazione, è quello di

sopprimere gl'intraprenditori, sostituendo loro delle *cooperative di produzione* (1). Oltre gl'incoraggiamenti e le facilitazioni concesse dalla legge per la costituzione di qualunque cooperativa (cod. comm. ital., art. 219-228) non sono gran che possibili grandi e speciali *incoraggiamenti* alle cooperative di produzione. In Italia la legge 11 luglio 1889 ha autorizzato le pubbliche amministrazioni a concedere l'esecuzione di opere pubbliche, non importanti una spesa superiore a 200,000 lire, a cooperative di produzione, esonerandole dall'obbligo della cauzione.

305. Finora non si sono considerati che i mezzi per prevenire i conflitti: ora si deve far cenno di quelli escogitati per dirimerli.

Se si tratta di conflitti individuali, vale a dire di conflitti fra uno o pochi operai ed un intraprenditori, è efficacissimo mezzo l'istituire una giurisdizione speciale, conosciuta sotto il nome di *Collegio dei probiviri* (in Italia, legge 15 giugno 1893). I Collegi sono composti di probiviri eletti dagl'intraprenditori e da probiviri eletti dagli operai. Il presidente è nominato con decreto reale. Per le conciliazioni il collegio è competente per qualsiasi somma: la sua giurisdizione è invece limitata alle controversie di valore non superiore a lire 200 concernenti i salari, le ore di lavoro, il prezzo del lavoro, le imperfezioni di esso, i guasti prodotti alle merci, le indennità per l'abbandono del lavoro, ecc.

Questa giurisdizione però non riesce a funzionare quando, o ambedue i collegi elettorali, o uno di essi

---

(1) Sulle cooperative vedi Ghino Valenti, *L'associazione cooperativa e la distribuzione della ricchezza.*

non procede all'elezione. Quando ambedue i collegi non procedano all'elezione niun provvedimento vi è da prendere: vuol dire che l'istituto non risponde a bisogni veramente sentiti o che esso non gode la fiducia degl'interessati. Se all'incontro uno solo dei Collegi non procede all'elezione — e ciò avviene sempre a scopo di ostruzionismo — bisogna che la legge offra rimedi per far funzionare il Collegio. Il rimedio più semplice e più efficace è quello di far funzionare tale giurisdizione con gli eletti del solo dei Collegi, che procedette all'elezione.

In Italia i Collegi dei probiviri sono istituiti soltanto per le controversie insorgenti tra intraprenditori ed operai impiegati in imprese industriali, non nella produzione agricola. I Collegi sono istituiti nelle singole località in forza di decreti reali, previo il parere degl'industriali, delle società operaie, delle Camere di commercio e dei comuni.

306. Più difficili a dirimere sono i conflitti collettivi, in cui sono interessati tutti gli operai impiegati da un intraprenditore, o anche tutti gli operai impiegati in una località da una determinata categoria d'intraprenditori. Invero questo è il caso in cui, mostrandosi impotenti tutti i rimedi preventivi, di cui finora si è discorso, scoppia con lo sciopero il conflitto in tutta la sua acuzie ed estensione, arrecando nocumento non lieve all'economia nazionale.

Nelle antiche legislazioni era proibito lo sciopero e l'eccitamento allo sciopero: oggi tali fatti non sono considerati più come reati, salvo in alcuni paesi per gli addetti a pubblici servizi (In Inghilterra legge 13 agosto 1875). Ciò però fa desiderare che si trovino mezzi per impedire gli scioperi e per sopprimerli al più presto quando scoppiano.

Si è fatto ricorso alla istituzione di appositi uffici di mediazione, oppure caso per caso interviene come mediatore un funzionario autorevole destinato appositamente dalla P. A. Il mediatore cerca o di conciliare i contendenti, oppure d'indurli a sottomettersi ad un arbitrato. Non sembra affatto necessaria l'istituzione di appositi uffici, potendo farsi meglio ricorso o al personale degli uffici del lavoro, oppure anche ad altri funzionari ed anche a privati, che godano simpatia e stima speciali da parte dei contendenti.

Ma, quale sanzione efficace si ha contro coloro che, avendo accettato una conciliazione, poi non l'osservano e contro coloro che essendosi sottomessi ad un arbitrato rifiutano di sottostarvi? Contro gl'intraprenditori può essere freno efficace l'obbligo di risarcire i danni, ma contro gli operai tale obbligo è illusorio. In Inghilterra la legge 13 agosto 1875 commina in tali casi la pena afflittiva della libertà personale contro gl'intraprenditori e contro gli operai: vale a dire in tali condizioni lo sciopero costituisce reato.

Un'altra difficoltà consiste nel determinare il tempo per il quale devono essere efficaci ed obbligatori la conciliazione o l'arbitrato. È questo il punto più difficile a risolvere, in quanto è assurdo prefinire limiti di tempo, non sapendosi se, le circostanze cambiando l'indomani, giustificheranno un cambiamento nelle condizioni del contratto di lavoro.

Di più la legge deve stabilire mezzi sufficienti per assicurare che l'accettazione dell'arbitrato o della conciliazione da parte degli scioperanti costituisca veramente il volere della maggioranza: perciò dovrebbe sancirsi una procedura, che garentisse la sincerità della votazione.

In alcuni Stati (Australia) si è giunti più innanzi su questa via e si è sancito il principio dell'arbitrato obbligatorio, mediante il quale lo sciopero è proscritto. L'arbitrato obbligatorio è un'arma formidabile posta nelle mani della P. A., che non sempre saprà usarlo bene nell'infinita varietà dei casi, nei quali ad essa dovrebbe farsi ricorso. L'arbitrato obbligatorio è di tanto più difficile uso, in quanto mancano i criteri, in base ai quali la decisione arbitrale dovrebbe essere resa. Esso invero presuppone: α) il riconoscimento negli operai di un certo diritto a permanere in servizio dello stesso intraprenditore, o di quella categoria d'intraprenditori, e di conseguenza il disconoscimento del diritto di costoro di licenziare gli operai attualmente in servizio, per surrogarli con altri elementi, provenienti magari da altri paesi; β) il riconoscimento del diritto degli operai che in caso di riduzione del lavoro disponibile l'intraprenditore non proceda a licenziamenti, ma o diminuisca le ore di lavoro, o stabilisca un turno di lavoro; γ) la commisurazione dei compensi agli operai anche in base ai guadagni dell'intraprenditore, pur dovendosi tener conto anche della rarità della mano d'opera in confronto della entità della domanda.

Tutto ciò mostra come l'arbitrato obbligatorio sia un mezzo di difficile attuazione e come in conseguenza più che nel meccanismo delle leggi debba aversi fiducia nella lenta, ma sicura educazione dei contendenti.

III. — Rappresentanza dei vari interessi economici.

Sommario. — 307. Utilità di tali rappresentanze. — 308. Norme per costituirle. — 309. Federazioni fra le rappresentanze dei vari interessi.

307. Gl'interessi, cui dà vita nelle società moderne il fenomeno economico, sono così vari e molteplici che essi han bisogno di una speciale rappresentanza, la quale li faccia conoscere e valere presso i pubblici poteri e che sorvegli e diriga l'andamento dei servizii, cui lo Stato vuol fare attendere per la maggiore soddisfazione di ciascuna categoria d'interessi. Finchè si tratta della semplice rappresentanza d'interessi, questa si organizza talvolta spontaneamente; tale altra invece richiede l'intervento dello Stato. Si può ritenere che tale intervento è necessario: α) quando non si tratta d'interessi, di cui si stia acquistando la coscienza, che in tal caso l'organizzazione si forma e s'afforza meglio senza l'intervento dello Stato. Così è completamente inutile nell'odierno momento storico l'intervento dello Stato per l'organizzazione di enti, che rappresentino gl'interessi degli operai; β) quando grave e dispendioso è il compito di tali rappresentanze, perchè occorre fare studi ed esperimenti, cui i singoli sono incapaci. Così è assolutamente necessario l'intervento dello Stato per l'organizzazione di enti, che rappresentino gl'interessi agricoli.

Ben s'intende poi che l'ente, formato con l'intervento dello Stato, ha un carattere giuridico

diverso da quello proprio degli enti formati senza tale intervento. I primi sono enti pubblici, come le Camere di commercio; i secondi invece associazioni, che lo Stato si limita a sorvegliare.

308. Grave è la questione della configurazione da dare a tali enti, che sorgono con l'intervento dello Stato e precipuamente la questione se ad essi deve darsi o meno una base territoriale. Sono per l'affermativa le soluzioni date a tale questione in Italia: così hanno anche una base territoriale le Camere di commercio (legge 6 luglio 1862) ed i Comizii agrari (regol. 3 aprile 1884), per quanto le une raccolgano soltanto gl'industriali ed i commercianti di una provincia e gli altri gli agricoltori, ma non tutti gli agricoltori di un circondario.

Sembra invece che dovesse prevalere esclusivamente il criterio della specialità dell'interesse economico, non dovendo valere come elemento di distinzione il territorio se non in quanto in un determinato territorio, esista soltanto una categoria d'interessi economici, ciò che si verifica in materia di agricoltura, quando è molto ristretto il territorio assegnato a ciascun ente. Con ciò non è escluso che ciascun gruppo locale di popolazione possa avere propri interessi economici; ma per la tutela di questi agiscono più efficacemente gli enti locali autarchici territoriali, senza che sia necessario costituire appositi enti pubblici.

Invece, in quanto in tutto il territorio dello Stato esistono individui che hanno identici interessi, determinati dallo svolgersi del fenomeno economico, può essere utile aggruppare tutti costoro, senza distinzione di località, prendendo come base dell'unione soltanto la comunità dell'interesse.

Così è più utile aggruppare insieme tutti coloro,

che nello Stato esercitano un determinato ramo d'industria, che coloro, i quali in una determinata località esercitano un qualunque ramo d'industria. Avremmo così la rappresentanza degl'industriali meccanici, di quelli del cotone, di quelli della carta, ecc.

La rappresentanza degl'interessi agricoli peraltro continuerà ad avere una base territoriale, perchè le culture non variano da fondo a fondo, ma sibbene da zona a zona.

309. — Costituiti in tal modo questi enti riesce poi facile organizzare una rappresentanza, non più di un interesse solo, ma di una determinata categoria d'interessi, bastando a ciò riunire i rappresentanti dei vari enti. Che sia reale questa tendenza ad abbandonare la base territoriale per la costituzione di tali enti, sostituendola invece con quella dello specifico interesse comune, è dimostrato dal fatto che oggi sulla base di tale interesse si costituiscono delle associazioni volontarie, malgrado l'esistenza di enti a base territoriale. Ora, in quanto sia utile l'intervento dello Stato, è bene che esso non abbia indirizzo diverso da quello seguito dall'iniziativa individuale. D'altra parte le Camere di commercio a base territoriale non sembra che spieghino alcuna azione efficace per la disparità degl'interessi che dovrebbero rappresentare, per la mancanza di quella enormemente varia capacità tecnica, che sarebbe necessaria per rappresentare e tutelare interessi tanto disparati.

IV. — Azione per agevolare gli scambi.

Sommario. — I) *Pesi e misure.* — 310. Svolgimento. — II) *Monete.* — 311. Svolgimento. — III) *Biglietti di banca.* — 312. In generale. — 313. Gestione diretta o per concessione. — 314. Norme relative a tale servizio. — IV) *Stanze di compensazione.* — 315. Svolgimento. — V) *Fiere, mercati e Borse di commercio.* — 316. Svolgimento. — VI) *Determinazione dei prezzi.* — 317. Tarificazioni. — 318. Calmiere, fabbriche e spacci normali. — VII) *Commercio con l'estero.* — 319. Magazzini generali e depositi franchi. — 320. Studio dei mercati esteri.

I) — Pesi e misure.

310. La più elementare dell'attività che lo Stato deve spiegare in tale materia è quella relativa ai pesi ed alle misure. Lo Stato deve determinare il sistema di misura da usare dal pubblico. La scienza dell'amministrazione consiglia che il sistema, che uno Stato adotta, sia lo stesso seguíto dal maggior numero di Stati, cosa che facilita anche gli scambi internazionali. All'uopo è stata utilissima l'introduzione del sistema metrico decimale, il quale ha a sua base la quarantamilionesima parte del meridiano terrestre.

Oggi con i progressi dell'industria è diffusissimo il possesso e l'uso d'istrumenti per pesare e misurare; di guisa che la P. A. si limita a controllare l'esattezza degl'istrumenti per pesare e misurare sia prima che siano posti in vendita, sia dopo che sono stati posti in uso, periodicamente ogni due i (legge 23 agosto 1890; regol. 7 novembre 1890

regol. 24 marzo 1892 ; regol. 15 dicembre 1898). In tale funzione di controllo rientra anche la regolamentazione della fabbricazione dei pesi e delle misure e degl'istrumenti per pesare e misurare (regolamento 12 giugno 1902).

Ma la P. A. conserva anche la funzione di controllare i pesi e le misure dichiarate dai privati. Tale è la facoltà di cui parla l'art. 164, n. 4 della legge comunale e provinciale ed il marchio facoltativo dei metalli preziosi (legge 2 maggio 1872 e regolamento 17 febbraio 1887).

Tali controlli, riuscendo di beneficio, o a coloro che direttamente ne usufruiscono, oppure a coloro, i quali acquistano merci da coloro, che al controllo sono stati sottoposti, non sono gratuiti, ma importano il pagamento di una tassa.

II) — La moneta.

311. L'economia politica ci parla della funzione importantissima che ha la MONETA. L'economia politica ci dice anche i caratteri che deve avere la moneta e fra di essi è quello che il potere politico ne autentichi il valore. Perciò la fabbricazione e l'emissione della moneta è una funzione spettante essenzialmente allo Stato. Altra conseguenza della funzione della moneta si è che essa abbia corso legale, vale a dire che essa abbia potere liberatorio e che in conseguenza il creditore di una somma sia costretto ad accettarla, liberando così il suo debitore.

Siccome allo Stato solo compete di emettere le monete, così è che la fabbricazione di esse, per quella legge di scienza dell'amministrazione che è

stata esposta nella parte generale di questo manuale, è fatta a cura diretta dello Stato. Però per monete, le quali sogliono emettersi una volta sola e non illimitatamente, è utile ricorrere all'industria privata, come si fece in Italia per la fabbricazione delle monete di nichelio da 20 cent.

Le leggi, che regolano la materia di cui le monete debbono fabbricarsi, il loro taglio, ecc., sono studiate dall'economia politica, ed a tali leggi lo Stato deve uniformare in tal materia la sua azione. Anche la unificazione delle monete emesse dai diversi Stati è consigliata dall'economia politica, e qui la scienza dell'amministrazione suggerisce che i mezzi per raggiungere tale intento sono la conclusione di trattati internazionali e l'unificazione del titolo e dei tagli della moneta non già l'unificazione del conio, l'esclusione da tale unificazione degli spezzati, ecc. Il più importante trattato in tale materia è quello, che costituì l'*Unione monetaria latina* modificato dai trattati successivi. In forza di tali trattati ciascuno degli Stati contraenti deve coniare le monete solo di un determinato titolo e taglio e le monete così coniate hanno corso legale in tutti gli Stati dell'Unione.

III) — Biglietti di banca (1).

312. Quando si sviluppano la ricchezza e gli scambi, la moneta metallica non basta più, occorre

(1) Sull'argomento vedi vari articoli alla voce *Banken* contenuti nel citato *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening. Vi sono copiosissime notizie circa l'organizzazione bancaria nei vari paesi; ma l'articolo non si riferisce esclusivamente alle banche di emissione.

ricorrere ad altri mezzi di scambio, prima al biglietto di banca e poi ai *virements de credits*.

L'emissione dei biglietti di banca può astrattamente essere lasciata all'iniziativa privata sotto la sorveglianza o meno dello Stato, oppure può essere assunta come servizio pubblico, esercitato o direttamente dalla P. A., o per mezzo di uno o più concessionari. Prevale però il sistema di considerare tale emissione come un servizio pubblico. In tal modo si provvede più regolarmente a rialzare lo sconto per far diminuire il cambio, perchè l'emissione dei biglietti di banca ha influenza sulla permanenza o sull'esodo della moneta metallica e per quanto, quando non v'è corso legale del biglietto di banca, le emissioni eccessive di biglietti siano quasi impossibili, d'altra parte la mancanza di corso legale nei biglietti li fa riescire meno comodi per il pubblico. Inoltre il sistema della libertà delle banche porta ad una moltiplicazione dei tipi di biglietti, che riesce assai incomoda per il pubblico.

313. Peraltro l'assunzione dell'emissione dei biglietti di banca a servizio pubblico raramente si esplica e non pare tenda ad esplicarsi in modo che la P. A. ne assuma direttamente la gestione. Si fa sempre ricorso al sistema della concessione e ciò perchè allo sconto degli effetti di commercio, che è la principale delle poche operazioni che possono farsi da una banca di emissione, per le ragioni esposte nella parte generale, si crede non possa attendere senza pericolo la P. A.

In ogni modo l'amministrazione diretta da parte dello Stato di tale pubblico servizio non sarebbe possibile se non alle seguenti condizioni:

a) costituzione di una gestione ar'

anche di un ente pubblico autonomo incaricato di tale servizio e destinazione degli utili a formare larghe riserve;

β) cointeressamento dei funzionari incaricati di ammettere gli effetti allo sconto in modo che le perdite dovessero, proporzionalmente, ricadere più su di essi che sull'ente.

314. La questione dell'unità o della pluralità delle banche concessionarie di tale pubblico servizio deve essere risoluta nel senso dell'unità sia per le ragioni su esposte, sia per l'insegnamento dell'esperienza (Francia, Inghilterra, Germania ed in parte anche l'Italia).

Il capitale della banca o delle banche, a cui viene concessa la gestione del servizio pubblico dell'emissione dei biglietti, deve essere poco elevato per non indurre ad aumentare le operazioni al fine di distribuire alti dividendi e perchè esso non ha la funzione di procurare la parziale copertura metallica al biglietto emesso, ma sibbene di far fronte alle perdite eventuali. Invece deve imporsi un largo accantonamento di utili per formare forti riserve. Praticamente però le banche di emissione hanno tutte un capitale relativamente elevato e ciò perchè esse in genere sono state fondate in momenti, in cui gli Stati avevano straordinari bisogni di denaro, ai quali provvidero facendosi prestare il capitale della banca.

Lo Stato deve partecipare agli utili netti piuttosto che prelevare una quota sull'ammontare dei biglietti in circolazione: questo secondo sistema induce la banca a forzare le operazioni per elevare il prodotto netto ed i dividendi, mentre nel primo sistema si limita l'interesse della banca ad elevare i dividendi (In Italia tale sistema andrà fra non 'to in vigore, testo unico 9 ottobre 1900).

Nei paesi poveri è utile che la banca non tenga tutta la sua riserva metallica in numerario, ma che una parte di essa venga impiegata in titoli di Stato esteri di primo ordine, al fine di ottenere facilmente da banche estere anticipazioni in conto corrente, a cui ricorrere, restringendo contemporaneamente la circolazione e rialzando il saggio dello sconto, nel caso di cambio sfavorevole. Ed invero, trattandosi di paesi poveri, il fenomeno dell'intervento del capitale estero per esercitare lo sconto, quando di questo si rialza il saggio, non si svolge molto facilmente, quando è abbandonato a sè stesso.

Peraltro è da osservare che una riserva, tutta di moneta metallica, costituisce un tesoro di guerra, di cui nelle attuali condizioni di civiltà si può aver bisogno.

L'emissione dei biglietti di banca a piena copertura, può essere illimitata: invece per quella allo scoperto deve essere fissato un limite massimo. La P. A. deve perciò esercitare una rigida sorveglianza. In Italia si è ricorso al sistema di far concorrere la P. A. alla fabbricazione dei biglietti (testo unico 9 ottobre 1900).

IV) — Stanze di compensazione (1).

315. Mezzo anche più perfezionato del biglietto di banca per soddisfare le proprie obbligazioni è quello di compensarle con i propri crediti e quindi

(1) G. Francois, *Les chambres de compensation et les caisses de liquidation*; Jevons, *Money and the mechanism of Exchange*; Rauchberg, art. *Clearing-House* nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

pagare in moneta o con *chèques* o con *virements de credits* soltanto la differenza. Tale operazione è ben ovvia a compiere quando si tratta di un solo creditore e di un solo debitore; ma per dare grandi frutti occorre mettere in contatto, sia direttamente, sia per mezzo delle varie case bancarie, nelle così dette *stanze di compensazione* tutti coloro, che hanno reciprocamente partite di debito e di credito. Le compensazioni avvengono in tal caso su più larga scala. Naturalmente le stanze di compensazione si stabiliscono soltanto nelle città, in cui il commercio si accentra, ed è utile affidarne l'esercizio all'Istituto incaricato dell'emissione dei biglietti di banca, perchè è per suo mezzo che avviene l'esazione degli effetti di commercio fuori del luogo in cui si trova il possessore, e perchè è principalmente presso di essi che i commercianti e gl'industriali depositano il capitale circolante, che hanno momentaneamente disponibile. In Italia l'articolo 22 della legge 7 aprile 1881 autorizzò l'istituzione di stanze di compensazione, che furono regolate dal decreto 19 maggio 1881.

V) — Fiere, mercati, borse di commercio.

316. È intuitiva l'utilità di fissare dei luoghi e dei giorni di convegno, in cui possano trovarsi coloro, i quali desiderano vendere determinate merci, e coloro, che desiderano acquistarle. Ciò permette di valutare meglio la domanda e l'offerta e di far sì che i prezzi non si discostino troppo da quello medio. A questo bisogno rispondono le fiere, i mercati e le borse di commercio.

I primi servono principalmente per le non grandi contrattazioni di prodotti agricoli o delle merci che servono per la coltura: in Italia sono autorizzati dai Consigli comunali, contro le deliberazioni dei quali si può ricorrere dai Comuni limitrofi alla Giunta provinciale amministrativa (legge 17 maggio 1866, legge 1.° maggio 1890).

Le borse di commercio sono invece istituite con decreto reale su proposta della Camera di commercio, a carico della quale resta la vigilanza ed il mantenimento della borsa istituita (regolamento 27 dicembre 1882). Nelle borse di regola i contratti non si fanno direttamente dagl'interessati, ma sibbene per mezzo di mediatori. Quelli addetti alla negoziazione dei titoli di credito si chiamano *agenti di cambio* e sono sottoposti ad una disciplina speciale; specialmente sono obbligati a dare una cauzione: in alcuni paesi il loro numero è anche limitato. Nelle borse si fissa, d'accordo fra gli agenti, tenendo conto dell'offerta e della domanda, in ciascun giorno, ufficialmente, il prezzo di alcuni titoli e di alcune merci. I contratti a termine, quando non si trasformino in mero gioco, contribuiscono alla regolarità dei corsi ed a farli determinare in modo equo.

VI) — Determinazione dei prezzi.

317. La determinazione dei prezzi è di regola lasciata alla volontà individuale ed alla libera concorrenza. Ma in alcuni casi la P. A. interviene per fissare il prezzo massimo, che si può esigere per determinate prestazioni o per determinate merci. Tale intervento della P. A. può avere effetto permanente e duraturo, oppure può essere det-

nato da cause momentanee ed essere perciò transitorio.

Nell'un caso abbiamo le *tarificazioni*, che per alcune somministrazioni d'opere la P. A. è autorizzata a stabilire; nell'altro il *calmiere*, vale a dire la determinazione del prezzo massimo, che per alcune merci, di regola di prima necessità, i venditori possono esigere. Al primo provvedimento si ricorre specialmente quando si tratta di prestazioni d'opera e queste sono già sottoposte a stretta vigilanza e regolamentazione da parte della P. A. (facchini, vetture di piazza, barche nei porti, facchini delle stazioni ferroviarie ed in Italia vettori d'emigranti). Al secondo provvedimento si ricorre quando si tratta di attività ordinariamente non soggetta a regolamentazione da parte della P. A., specialmente per la vendita di generi alimentari.

L'un provvedimento è determinato dalla possibilità di rialzi artificiali di prezzi in certe circostanze di maggior bisogno, mentre i bisogni cui quella determinata industria dovrebbe soddisfare non comportano tali arbitrari e repentini rialzi di prezzo: l'altro provvedimento vuole impedire rialzi artificiali di prezzi in seguito a coalizioni (In Italia vedi art. 135, n. 9, legge com. e prov.; art. 62 e 66 regolamento 19 settembre 1899; art. 163 e 187 cod. mar. mercant., ecc.).

318. In genere tali provvedimenti, specialmente l'imposizione del *calmiere*, provocano un altro più attivo intervento della P. A., che ha luogo precisamente quando coloro, cui il calmiere è imposto, si rifiutano addirittura o di vendere, o di prestare i loro servizi. La P. A. deve in tal caso curare che popolazione non rimanga priva di ciò, di cui coloro cui fu imposto il calmiere, la provvedevano.

Provvede all'uopo sia provocando importazione dai paesi vicini, sia fabbricando e vendendo a sua cura la merce in questione.

Quando il calmiere non interessa che una località o alcuni produttori di una determinata merce, esso riesce abbastanza efficace, essendo più facile ottenere che vi si sottomettano coloro, che ne sono colpiti. Quando però tutti i produttori di una determinata categoria sono colpiti dal calmiere, mentre tali produttori sono scarsi di numero o coalizzati tra loro, i mezzi su accennati appariscono inefficaci e bisogna addirittura ricorrere alla requisizione degli stabilimenti o degli strumenti di lavoro e far lavorare per conto della P. A. Ma questo rimedio a lungo andare porta a sottrarre quell'attività all'iniziativa privata ed a farne un servizio pubblico da esercitare o direttamente o mediante il sistema della concessione, come si è detto parlando della fissazione dei noli da percepire dai vettori di emigranti, secondo l'ultima legge italiana.

Lo stesso scopo dei calmieri hanno le così dette *fabbriche* o *spacci normali*, aperti e funzionanti a cura e per conto della P. A., e nei quali la vendita avviene al giusto prezzo, non ad un prezzo di monopolio. Questi spacci normalmente ed automaticamente regolano i prezzi.

Anche lo stesso scopo hanno le *cooperative* di consumo, le quali però sono dovute all'iniziativa privata. La legge non può far altro che agevolarne la costituzione con esenzioni fiscali ed altri simili favori.

VII) — Commercio con l'estero.

319. In Italia anche riguardo al commercio con l'estero d'importazione e di espropriazione interviene la P. A.

Interviene promovendo l'istituzione di *magazzini generali* e di *depositi franchi*, i quali permettono di dilazionare il pagamento dei dazi doganali gravanti sulla merce, che vi è depositata e di farsi fare su di essa anticipazioni.

La fondazione e l'esercizio di consimili istituti può essere lasciata ai privati, sotto la severa sorveglianza della P. A., come anche potrebbe essere assunta dalla P. A. quale pubblico servizio. Potrebbe per avventura questo secondo sistema riuscire più economico, tanto più che le dogane funzionano come depositi, di cui i privati usufruiscono.

È anche da considerare l'utilità di più vasti depositi, in cui non sia solo ammesso il deposito e la manipolazione delle merci, ma anche la loro trasformazione, così come nel *Frei Haven* di Amburgo.

320. La P. A. interviene anche a promuovere e facilitare l'esportazione delle merci nazionali all'estero non solo concludendo trattati di commercio, ma anche studiando quali nuovi sbocchi potrebbero ad esse aprirsi.

All'uopo dovrebbero fare opportuni rapporti i consoli. Ma i consoli, nè forse alcun uomo al mondo, hanno la capacità necessaria per studiare la possibilità di smerciare in un determinato paese ascuna specie di mercanzia. I consoli non posno fare che uno studio preliminare e molto som-

mario indicando quali sono le merci, di cui il paese nel quale risiedono ha particolarmente bisogno, e le merci che esporta. Il più minuto lavoro d'indagine deve essere fatto da speciali agenti tecnici, che conoscano a fondo le condizioni in cui una determinata industria si svolge nel loro paese, per vedere se e come essa è in grado di fabbricare in modo da rispondere perfettamente ai bisogni del paese, in cui vuole aprirsi un nuovo sbocco. Ed è appunto questo uno dei fini che più utilmente potrebbero proporsi gli enti, rappresentanti gl'interessi delle singole categorie di produttori, studiando a fondo e con una capacità che gli agenti consolari, o anche gli addetti commerciali, non possono avere, le vie sommariamente indicate dai consoli per allargare l'esportazione.

CAPITOLO IX.

AMMINISTRAZIONE E LA VITA ECONOMICA DEL POPOLO. I MEZZI DI COMUNICAZIONE

Sommario. — I) *Strade ordinarie intercomunali.* — 321. Loro funzione e classificazione. — 322. Intervento della P. A. — 323. Costruzione e manutenzione delle strade vicinali. — 324. Costruzione delle strade ordinarie. — 325. Manutenzione delle strade ordinarie. — 326. Mezzi per far ricadere le spese per la costruzione e la manutenzione delle strade ordinarie sugl' interessati. — II) *Vie urbane.* — 327. Svolgimento. — III) *Navigazione interna e fluitazione.* — 328. Svolgimento. — IV) *Porti e fari.* — 329. L'intervento della P. A. — 330. Criteri per il discentramento del servizio dei porti. — V) *Navigazione marittima.* — 331. Gli scopi dell'intervento della P. A. — 332 a 334. Mezzi per raggiungere tali scopi. — VI) *Ferrovie.* — 335. Le due forme d'intervento della P. A. — 336. Vantaggi del sistema che considera l'impianto e l'esercizio di ferrovie come servizio pubblico. — 337. Le tariffe. — 338. La costruzione delle grandi arterie. — 339. Le linee secondarie. — 340. Norme comuni. — 341. Norme per l'esercizio. — 342 Norme generali relative al controllo economico-tecnico. — 343. Controllo sugl'introiti. — 344. Controllo sulle spese. — VII) *Tramvie.* — 345. Svolgimento. — VIII) *Posta.* — 346. Gestione diretta. — 347 e 348. Conseguenze della gestione diretta. — 349. Servizio del trasporto delle corrispondenze. — 350. Il controllo. — IX) *Telegrafo.* — 351.

Svolgimento. — X) *Telefono*. — 352. Svolgimento. — XI) *Convenzioni internazionali in materia di posta, telegrafi e telefoni*. — 353. Svolgimento.

I) — Strade ordinarie intercomunali (1).

321. Le strade ordinarie intercomunali hanno una funzione di ben diversa importanza, a seconda che in uno Stato esistano o meno mezzi più perfezionati e più potenti di comunicazione. Quando manchino o linee ferroviarie, oppure grandi vie di comunicazione per acqua, le strade ordinarie servono anche al traffico fra i punti estremi del territorio, per quanto esso, appunto per la mancanza di potenti mezzi di comunicazione, sia limitato. Viceversa, quando ed ove si stabiliscono sistemi di più potenti mezzi di comunicazione tra i punti estremi del territorio, le *strade ordinarie* non hanno più che una funzione limitata, quella di servire al traffico locale, per quanto questo s'intensifichi assai.

Perciò non ha più ragion d'essere la distinzione accolta in quasi tutti gli Stati civili di *strade nazionali, strade provinciali* e *strade comunali* (in Italia legge 20 marzo 1865 all. F); distinzione che sorse appunto quando mancavano i grandi e potenti mezzi di comunicazione e quando pertanto alcune strade, le nazionali, dovevano servire precipuamente alle comunicazioni fra punti estremi del territorio.

---

(1) Sulle strade ordinarie vedi lo studio del Corradini nel vol. VII del *Trattato completo* dell'Orlando.

Per la parte giuridica Romano, op. cit., pagg. 429-; per le strade vicinali, p. 482-484.

Oggi non ha più ragion d'essere altra distinzione all'infuori di quella fra le strade *ordinarie* e *vicinali*, la quale, a prescindere da ogni differenza giuridica, riposa sulla circostanza se la strada congiunga due gruppi di popolazione agglomerata, presentanti una certa importanza e formanti due unità organiche, oppure se più che a gruppi di popolazione la strada serva per la coltura di un certo numero di fondi.

322. Astrattamente sarebbe possibile lasciare la cura della costruzione e della manutenzione delle strade all'iniziativa privata, la quale provvederebbe, o chiedendo un concorso a tutti coloro che più frequentemente usufruissero della strada, oppure stabilendo il pagamento di un compenso a carico di chiunque usufruisse della strada ed in quanto ne usufruisse, come era in Inghilterra fino al principio del secolo scorso. Ma al primo sistema ricorre più efficacemente e con maggiori frutti la P. A., mentre all'attuazione del secondo oppone grave ostacolo l'alta spesa per l'accertamento e la riscossione del compenso, anche quando assume la forma ed il carattere giuridico di tassa. Così è preferibile che la P. A. assuma essa la cura della costruzione e della manutenzione delle strade, dappoichè può provvedersi con sforzi minori di quelli che l'iniziativa privata dovrebbe compiere.

Ma anche per la P. A. non è utile ricorrere al sistema dei pedaggi, vale a dire di far pagare una tassa ogni qual volta si usi la strada. Le spese di accertamento e di riscossione di tale tassa, e gli ostacoli che essa frappone al libero movimento fanno preferire altri sistemi per ottenere l'intento che le spese per la costruzione e la manutenzione ricadano su coloro, che della strada profittano. Al-

l'antico sistema del pedaggio si può ricorrere solo in casi speciali, quando cioè è molto intenso il movimento. In Italia Comuni e provincie sono autorizzati a stabilire pedaggi (legge com. e prov., articolo 194, n. 6 e art. 217, n. 12, legge 30 agosto 1868).

323. Peraltro, come si è accennato, allo scopo di far ricadere la spesa per la costruzione e la manutenzione di strade su coloro che ne profittano si provvede più efficacemente con altri mezzi.

Occorre distinguere le strade vicinali dalle ordinarie. La costruzione delle prime e la loro manutenzione vanno poste a carico esclusivo dei proprietari, che ne usufruiscono, sempre però sotto la sorveglianza della P. A.

Questo sistema può esplicarsi o col riunire i proprietari interessati in consorzio (sistema italiano) oppure col delimitare il compito di ciascun proprietario, comminando l'esecuzione in danno da parte della P. A. in caso d'inadempimento. In particolare può mettersi l'esecuzione delle opere per la costruzione e la manutenzione a carico dei frontisti e costringere i non frontisti, che pure usufruiscono della strada, al pagamento di lievi contributi da servire o ad indennizzare parzialmente i frontisti, o a sostenere le spese per quelle opere, che costoro non potrebbero fare da loro.

324. 1.° Per le strade ordinarie deve più intensamente intervenire la P. A.

a) Ma, dato il carattere eminentemente locale del traffico, a cui esse servono, tale servizio deve essere affidato agli enti locali autarchici. Il Comune è spesso troppo piccolo per sopportare le spese generali di tale servizio: la provincia troppo grande per poter curare il buon andamento del s

nelle singole località. Sarebbe forse utile affidare alla provincia la costruzione e la manutenzione delle opere d'arte: ed affidare ad un nuovo ente più grande del Comune e più piccolo della provincia la parte restante della costruzione e della manutenzione.

Anzi, siccome il servizio della viabilità intercomunale presenta interesse specialmente per l'agricoltura e siccome, se si prescinde dalle opere d'arte, la capacità tecnica necessaria per dirigere il servizio della manutenzione di tali strade può riscontrarsi facilmente anche in laureati in scienze agrarie, qualora in ogni mandamento — come sarebbe utilissimo — s'istituisse un apposito ente incaricato della gestione dei servizi pubblici interessanti l'agricoltura, potrebbe a tali enti affidarsi anche il servizio della costruzione e della manutenzione delle strade intercomunali.

b) Sarebbe poi utile obbligare i proprietari maggiormente interessati a fornire il terreno necessario (In Italia la legge 30 agosto 1868 permette d'imporre una tassa speciale sui maggiori utenti: potrebbe con garanzia dei singoli e con beneficio dell'amministrazione limitarsi il prodotto di tale contributo alla spesa necessaria per l'espropriazione del terreno).

c) I lavori necessari per le opere d'arte potrebbero, come si è detto, essere fatti a spese della provincia per non costringere i minori enti autarchici, incaricati del servizio, a fare prestiti.

d) Gli altri lavori, movimenti di terra, formazione della massicciata, ecc., possono essere fatti o a spese della P. A., o per mezzo di prestazioni d'opere fornite dal gruppo di popolazione cui la co-
one della strada profitta (In Italia la legge

30 agosto 1868 prevede sussidi a carico dello Stato e della provincia e la facoltà di ricorrere alle prestazioni di opere degli abitanti, che questi però hanno facoltà di convertire in prestazioni di denaro).

325. 2.° Quanto alla manutenzione delle strade ordinarie oggi vi provvedono lo Stato, la provincia, i Comuni, a seconda che la strada sia nazionale, provinciale o comunale. Ma poichè tale distinzione non ha più ragion d'essere, potrebbe stabilirsi che la manutenzione delle opere d'arte dovesse restare a carico della provincia e gli altri lavori a carico dei minori enti autarchici.

Alla manutenzione si può provvedere:

1.° mediante appalto;

2.° per cura diretta della P. A., che mantenga un proprio personale di cantonieri per levare le erbe, la polvere e rimettere il brecciame ove occorre.

In Italia questi due sistemi sono quelli più in uso, ma con diverse modalità. Sembra preferibile quello, in uso specialmente nell'Alta Italia, secondo il quale si dà in appalto solo la fornitura del materiale, mentre questo viene messo in opera a cura diretta della P. A.

3.° mediante prestazioni d'opere a cui vengano obbligati gli abitanti. In Italia la legge 4 luglio 1895 ha autorizzato a ricorrere a tali prestazioni. Ma l'osservanza delle buone norme tecniche per la manutenzione le quali vietano che vi si provveda spandendo a periodi di tempo prestabiliti il brecciame, ma sibbene ogni qual volta si manifesta un avvallamento, consigliano di obbligare i proprietari frontisti a curare essi la manutenzione delle strade, riservando le prestazioni d'opera pe-

care le pietre e per trasportare il brecciame a mucchi sulla strada. È peraltro giuocoforza ricorrere al primo sistema, quando i fondi latistanti alla strada non sono muniti di case coloniche.

326. I modi di far ricadere le spese della manutenzione delle strade ordinarie su coloro, che ne usufruiscono sono, come già si è detto:

a) l'istituzione di pedaggi, a cui, come si è detto, autorizzano anche le leggi in Italia. In tal caso è utile che la manutenzione della strada sia a cura diretta della P. A., in quanto i cantonieri incaricati della manutenzione possono anche essere incaricati dell'esazione dei pedaggi;

b) l'istituzione di contributi speciali a carico di coloro, che in modo straordinariamente intenso usano della strada, come proprietari di cave, miniere, stabilimenti industriali, ecc.;

c) l'istituzione d'imposte a carico di coloro, che usufruiscono della strada o a carico di coloro, che ne usufruiscono più intensamente: come le imposte sulle bestie da tiro, da sella e da soma, imposte sul bestiame agricolo non tenuto in istalla, imposte o sovraimposte sui redditi degli esercenti industrie agricole, mezzadri, fittuari, ecc.;

d) ben s'intende poi che, quando si ricorra per la manutenzione alle prestazioni in natura, con ciò può raggiungersi lo scopo di far ricadere il carico della manutenzione sugli utenti.

II) — Vie urbane.

327. Principii analoghi valgono per la costruzione e la manutenzione delle *vie urbane*, per quanto in ' ni casi non i bisogni del traffico, ma sibbene

necessità sanitarie consiglino l'apertura di nuove vie, o l'allargamento delle esistenti nei quartieri troppo popolati.

Già nel capitolo sull'amministrazione della sanità pubblica si è fatto parola della difficoltà di trovare una soluzione, che contemperi gli obblighi ed i vantaggi dei proprietari con quelli della collettività.

Soluzione radicale potrebbe essere quella di costituire in società anonima i proprietari interessati, alla quale dovessero passare tutti gl'immobili che traggono vantaggio o danno dall'apertura della strada.

Viceversa la spesa per l'apertura di strade nei quartieri nuovi può farsi ricadere sui proprietari delle aree adiacenti ad esse, le quali, in seguito all'apertura delle strade stesse, aumentano di valore. Ciò può attuarsi:

1.° a cura diretta della P. A., la quale espropria a sue spese i terreni, su cui può fabbricarsi, ed apre le nuove strade per rivendere poi le aree ad un prezzo, che di tutte tali spese la indennizza;

2.° nello stesso modo, ma per mezzo di un concessionario;

3.° imponendo contributi speciali sui proprietari delle aree.

Alla manutenzione delle vie urbane può provvedersi:

1.° per appalto;

2.° a cura diretta dell'amministrazione, la quale acquisti i materiali necessari, apra un cantiere, e tenga al proprio servizio squadre di operai per la messa in opera dei materiali. Questo sistema è di gran lunga preferibile all'appalto, perchè non è

possibile, a lavoro compiuto, esercitare un controllo efficace per constatare il modo, in cui il lavoro stesso è stato eseguito e la qualità del materiale impiegato;

3.° obbligando i proprietari frontisti a provvedere essi alla manutenzione, comminando l'esecuzione in danno in caso d'inadempimento. Questo sistema presenta rilevanti vantaggi, dei quali già si è fatto cenno nella parte generale di questo Manuale; vi si può ricorrere specialmente nei piccoli centri.

S'intende poi che il servizio della viabilità urbana, servendo al traffico meramente locale, deve essere affidato ai più piccoli enti locali autarchici, ai Comuni.

III) — Navigazione interna e fluitazione.

328. Possono aver luogo così attraverso corsi d'acqua naturali, come attraverso corsi d'acqua artificiali, canali (1). Gli uni e gli altri, ma evidentemente in grado molto maggiore questi ultimi, hanno bisogno di lavori di non lievi entità, fra i quali la costruzione di vie alzaie (2), per essere resi o mantenuti adatti a tali usi. Anche in tal caso vale il concetto che la spesa relativa debba ricadere su coloro che di tali corsi d'acqua usufruiscono. Tale intento si è cercato di raggiungere fino a non molto tempo fa, mediante i pedaggi.

---

(1) Per la parte giuridica Romano, op. cit., pag. 433 e segg. Presutti, *L'amministrazione pubblica dell'agricoltura* nel *Trattato* di Orlando, vol. V, pagg. 149-245.

(2) Per la parte giuridica Romano, pag. 478.

Poi, sia per la costosa esazione, sia per gli ostacoli che recava al commercio, si abolì il sistema dei pedaggi. Ma appunto per questo tali servizi dovrebbero essere affidati agli enti locali autarchici, non all'amministrazione centrale, specialmente ove tali corsi d'acqua per le condizioni oro-idrografiche non sono e non possono essere equamente ripartiti su tutto il territorio. In Italia invece tali spese ricadono esclusivamente o quasi esclusivamente sull'amministrazione centrale, essendo tali opere classificate in prima o in seconda categoria (legge 20 marzo 1865, all. *f*, art. 96 e seguenti).

IV) — Porti e fari.

329. Mentre i fari servono cumulativamente ai bisogni della navigazione mercantile e di quella militare, viceversa i porti si specializzano e servono o all'una, o all'altra. I porti serventi unicamente o prevalentemente alla navigazione militare debbono essere naturalmente a carico dell'amministrazione diretta dello Stato; le scienze tecniche debbono determinarne la ubicazione, la potenzialità e le qualità che debbono avere.

Invece i porti serventi alla navigazione mercantile possono essere lasciati anche alla privata iniziativa, la quale può fare oggetto di speculazione della costruzione e dell'esercizio di un porto, ciò che è avvenuto frequentemente in Inghilterra ed avviene spesso anche nei paesi nuovi.

Più spesso però la cura della costruzione, della manutenzione e della polizia dei porti è assunta

dalla P. A., la quale sottopone a tassa l'uso dei medesimi (1).

In genere è l'amministrazione diretta dello Stato che assume tale cura, chiamando però a concorrere nelle spese in ragione inversa dell'importanza dei porti, gli enti locali, cui ciascun porto reca giovamento. Ora però si designa un movimento contrario a tale sistema e che si giustifica:

α) con la considerazione che è irrazionale l'uniformità dei diritti marittimi in tutti i porti, dovendo il loro tasso determinarsi in ragione inversa del movimento del porto, della esistenza o meno di concorrenti porti esteri, dell'ammontare della spesa di costruzione, di manutenzione e di polizia del porto. In Italia peraltro l'art. 17 della legge 2 aprile 1885 autorizza a stabilire in un singolo porto delle tasse supplementari, per provvedere alle spese necessarie per i lavori da fare nel porto stesso;

β) con la considerazione che più direttamente interessata al buon andamento dei servizi portuali, ed allo sviluppo del movimento del porto è la località; onde la centralizzazione del servizio rende difficile l'equo reparto dei sacrifici e dei vantaggi.

Peraltro il discentramento di tale servizio affidato, come si dirà fra breve, sia a favore di enti locali, sia a favore di enti pubblici istituzionali, non esime l'amministrazione diretta dello Stato dall'esercitare funzioni di tutela e di vigilanza per coordinare l'azione degli enti autarchici in tale materia, per assicurarne l'efficienza ed il buon andamento del servizio (2).

---

(1) Sul carattere giuridico dei porti, vedi Romano, op. cit., pag. 381 e seg.

(2) Sulla questione, vedi A. Regnéll, art.: *Häfen* nello

330. Alla tendenza di far ricadere le spese per ciascun porto sulla località, cui esso direttamente interessa, può provvedersi:

α) o affidando il servizio dei porti alle amministrazioni comunali, ma assegnando ad esse contemporaneamente il diritto di percepire le tasse marittime e di fissarne la misura;

β) o istituendo appositi enti pubblici incaricati di provvedere a ciascun porto e munendoli della facoltà di cui sopra. In ciò consiste il così detto sistema dell'autonomia dei porti.

In Italia con la legge 27 febbraio 1903 quest'ultimo sistema si è attuato per il porto di Genova. Per tutti gli altri la legge in vigore 2 aprile 1885 ed il reg. 12 marzo 1868 prevedono soltanto l'istituzione di Commissioni provinciali per i porti. (Vedi anche reg. 9 giugno 1898 per il porto di Venezia). Non è facile organizzare tali enti, quando si tratti di porti soggetti alla concorrenza straniera, in quanto manca la possibilità di elevare oltre certi limiti le tasse portuali.

D'altra parte ricorrere al sistema dei concorsi nella spesa a carico di altri enti pubblici importa annullare il sistema ed in tal caso è meglio abbandonarlo ed adottare l'altro di affidare l'amministrazione del porto all'ente autarchico locale, provincia o Comune. Le risorse supplementari, a cui può ricorrersi nel caso di costituzione di appositi enti pubblici per i singoli porti, quando non basti il prodotto dei diritti marittimi e non sia possibile, specie per la concorrenza di porti esteri, elevarli ulteriormente, sono:

Handwörterbuch der Staatswissenschaften di C. Elster, Lexis e Loening.

1.° la imposizione di una tassa speciale per ogni carro di merci e per ogni viaggiatore, che oltre una determinata quantità le ferrovie carichino sul porto, purchè tali tasse restino a carico delle amministrazioni ferroviarie.

2.° Un contributo speciale diretto, proporzionale ai rispettivi profitti, a carico degli armatori o loro rappresentanti residenti nella località.

Sarebbero peraltro utili agevolazioni da parte dell'amministrazione diretta dello Stato, e specialmente, secondo quanto si è esposto nella parte generale di questo Manuale, la creazione di una cassa speciale per far prestiti senza interessi agli enti incaricati di tale servizio.

V) — Navigazione marittima.

331. Uno Stato, che abbia larga estensione di coste marittime, deve necessariamente provvedere. non tanto per ragioni economiche quanto per ragioni militari, allo sviluppo della sua marina mercantile. Anche qui più che l'intrinseco valore delle ragioni, che possono consigliare l'intervento dello Stato, risolvono in pratica la questione, l'energia e l'abilità delle forze sociali, che sono direttamente interessate a tale intervento. La scienza dell'amministrazione limita il suo studio alla determinazione specifica degli obbietti, che con il suo intervento lo Stato può proporsi di raggiungere, e dei mezzi più idonei per raggiungere i singoli obbietti.

Questi, che raramente peraltro gli Stati prefiggono isolatamente alla propria azione, sono principalmente i seguenti:

α) far sì che un largo numero di cittadini trovi

impiego nell'industria dei trasporti marittimi, e ciò specialmente al fine di avere largo campo, in cui reclutare gli equipaggi della flotta militare

β) far sì che la marina mercantile si arricchisca di piroscafi, i quali, specialmente per la loro velocità, possano in caso di guerra marittima servire come naviglio ausiliario;

γ) sviluppare la flotta mercantile addetta al trasporto delle merci per assicurare l'approvvigionamento del paese in ogni evenienza, precipuamente in quella di una guerra:

δ) sviluppare l'industria delle costruzioni navali;

ε) assicurarsi mezzi propri per il trasporto delle corrispondenze.

332. A seconda che prevalga l'uno o l'altro di tali obbiettivi la scienza dell'amministrazione suggerisce di ricorrere a mezzi diversi, per quanto tutti questi mezzi si riducono al concetto generale della protezione economica accordata alla marina nazionale, per porla in grado di resistere alla concorrenza della nazione, che per le sue tradizioni, per la protezione, che per secoli accordò alla propria marina, per aver concentrato nelle proprie mani la maggior quantità di piroscafi è in grado di esercitare a più basso prezzo l'industria dei trasporti marittimi.

Per allargare quanto più è possibile il numero degl'individui impiegati nella industria dei trasporti marittimi occorre sviluppare specialmente la grande navigazione a vela, la quale con i grandi velieri d'acciaio di 4 o 5 mila tonnellate resiste ancora, per trasporti di merci attraverso gli oceani, al vapore, e la navigazione a vapore facente il trasporto dell' merci. Invece per arricchire la marina naziona'

piroscafi molto veloci e per fare con navi nazionali il trasporto delle corrispondenze, occorre sviluppare specialmente l'industria del trasporto dei passeggeri per mare.

333. I mezzi, a cui è opportuno ricorrere per raggiungere tali scopi sono, o di ordine generale, o di ordine particolare:

a) istituire scuole per la formazione di buoni ufficiali di bordo e di buoni macchinisti, ed occorrendo imporre ai piroscafi nazionali di ricevere a bordo un allievo ufficiale, o un allievo macchinista con l'obbligo dell'armatore di corrispondere all'allievo il solo vitto. In Italia esistono istituti nautici, dei quali già si è discorso;

b) organizzare fortemente il pegno navale e possibilmente istituti di credito navale analoghi agli istituti di credito fondiario;

c) limitare al minimo indispensabile le obbligazioni fatte dalla legge e dai regolamenti inerenti all'armamento ed all'equipaggiamento delle navi, o imporre le stesse obbligazioni alle navi estere, che fanno operazioni in porti nazionali;

d) esentare le navi battenti bandiera nazionale dal pagamento di determinate imposte, segnatamente da quello delle imposte dirette. Per certe imposte, segnatamente per i diritti marittimi, si urta contro i trattati internazionali, che impongono la parità di trattamento. Tale ostacolo è evitato in Inghilterra, dove molti porti sono nelle mani di armatori inglesi: in Italia si è ricorso al sistema dell'abbonamento, per cui le navi nazionali vengono di regola favorite, salvo di fronte a quelle navi estere, che approdano periodicamente nei ri porti (legge 23 luglio 1896);

) riservare determinati trasporti alla bandiera

nazionale, e cioè quelli fatti per conto della P. A., il cabottaggio, il trasporto di determinate categorie di passeggieri. Discutendosi in Italia l'ultima legge sull'emigrazione fu proposto, ma non approvato, di riservare alla bandiera nazionale il trasporto degli emigranti. Mezzo indiretto per ottenere tale scopo è quello di colpire con speciali sovraimposte le merci importate per via di mare e non provenienti dallo Stato in cui sono prodotte, ma da un'altra località estera;

f) esentare dal pagamento del dazio doganale le materie prime necessarie per la costruzione delle navi. In Italia la restituzione dei dazi è ammessa per i materiali impiegati nelle navi costruite per conto di committenti esteri (leggi 16 maggio 1901 e 23 luglio 1896);

g) concedere gratuitamente arenili per l'impianto di cantieri navali.

334. *h*) pagare sovvenzioni annue fisse a coloro che esercitano determinate linee di navigazione. In Italia principalmente la legge 23 aprile 1893 con le successive modificazioni. A questo sistema si ricorre col triplice effetto di assicurare il trasporto della corrispondenza alla bandiera nazionale, di sviluppare l'industria del trasporto dei passeggieri e di arricchire la marina nazionale di grandi e veloci piroscafi;

i) dare un premio alle navi nazionali per ogni tonn. di stazza e per ogni miglio percorso (premio di navigazione). Il premio può essere subordinato alla capacità della nave, alla sua velocità ed al fatto di essere stata o meno costruita in paese, nel qual caso il premio di navigazione viene anche ad incoraggiare l'industria delle costruzioni;

k) dare un premio per la costruzione

nave, che abbia determinate qualità nautiche, premio proporzionato alla stazza delle navi.

In Italia è accordato il compenso di costruzione sia per gli scafi, sia per le macchine e caldaie, sia per gli apparecchi ausiliari di bordo: ma esso più che l'industria delle costruzioni navali protegge quella per la fabbricazione dell'acciaio. È anche accordato il premio di navigazione ai piroscafi ed ai velieri (legge 23 luglio 1896; regolamenti 27 dicembre 1896 e 19 gennaio 1899). La legge 16 maggio 1901 ridusse i premi ed i compensi; stabilì che i premi di navigazione dovessero corrispondersi sulla base massima di 30,000 miglia per i piroscafi e 12,000 per i velieri; consolidò infine la spesa annua in 8 milioni, sancendo il rimando del pagamento dei premi e dei compensi, senza interessi, all'anno successivo, nel caso che i premi ed i compensi liquidati superassero in un anno la detta somma.

È però discutibile se, in un paese povero come l'Italia, in cui la principale ragione d'inferiorità degli armatori nazionali in confronto degli esteri consiste nell' alto costo del capitale, non fosse utile che invece di ricorrere al sistema dei sussidii e dei premi, non si adottasse un sistema completamente diverso, che valesse ad eliminare la or rammentata causa d'inferiorità. All'uopo potrebbe la P. A. far costruire le navi a proprie spese, e darle in commodato a privati, che le facessero navigare, obbligando costoro a pagare soltanto annualmente una somma corrispondente al deperimento subito dalla nave.

VI) — Ferrovie (1).

335. Le ferrovie hanno nel secolo XIX assunto il primo posto fra i mezzi di comunicazione e di trasporto. Due aspetti principali assume riguardo ad essi l'intervento della P. A. O esso si limita a semplici funzioni di polizia per la tutela della pubblica incolumità (sistema americano), oppure esso abbraccia tutta la materia della costruzione e dell'esercizio delle ferrovie.

Perchè questa è la differenza fondamentale fra il sistema più generalmente seguito e quello americano: nel primo caso la costruzione e l'esercizio di linee ferroviarie fra due centri di popolazione costituiscono un servizio pubblico gestito sia direttamente della P. A. sia per mezzo di un concessionario: nel secondo invece il servizio pubblico è limitato alle poche funzioni di polizia, che la P. A. esercita sul modo in cui sono costruite ed esercitate dai privati le linee ferroviarie. Da ciò consegue che nel primo sistema è possibile sì che la linea ferroviaria sia costruita e gestita da un privato, ma questo privato è un concessionario, di tal che senza una *concessione* amministrativa non è possibile costruire una ferrovia pubblica. Invece nel secondo sistema è esclusa qualsiasi concessione ed i privati

(1), Wagner, *Scienza delle Finanze*, §§ 243-273; articoli: *Eisenbahnen*, di Cohn, Fritsch, Rosenthal, von der Leyen, Neuman e Wiedenfeld nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening. Sul sistema americano, vedi Louis Paul-Dubois, *Le chemins de fer aux États Unis*. Per la parte giurid Romano, op. cit., p. 366 e seg.

possono costruire ed esercitare ferrovie nello stesso modo in cui possono stabilire linee di battelli a vapore o altre industrie, assoggettandosi cioè al diritto privato ed alle norme di polizia, che lo Stato per qualche pubblico interesse emana.

336. Il sistema, che considera l'impianto e l'esercizio di ferrovie come un servizio pubblico, sembra preferibile:

α) perchè tale industria non può esercitarsi mai in condizioni di piena libera concorrenza, di guisa che, anche se esistono due linee che potrebbero farsi reciprocamente concorrenza, questa viene eliminata dalla costituzione di *pools*, *trusts*, ecc. D'altra parte l'impianto di una linea concorrente ad una che dia larghi prodotti, quando non siano eccessive le tariffe non produce vantaggi, ma danni economici, precipuamente quello di un inutile dispendio di una maggior quantità di capitale;

β) perchè permette di consacrare una parte dei prodotti delle linee più redditizie o a diminuire le tariffe, o a sgravare il bilancio generale, o a sussidiare le linee secondarie non redditizie;

γ) perchè permette di diminuire le spese d'impianto, usufruendo dell'espropriazione per pubblica utilità.

Altri vantaggi che accompagnano necessariamente il sistema europeo non sembrano inconciliabili col sistema americano, potendosi ottenerli coll'imporre l'osservanza di apposite norme di polizia. E così:

α) la normalizzazione degl'impianti, specie riguardo all'ampiezza dello scartamento;

β) lo scambio dei materiali mobili, specie dei carri merci per impedire trasbordi;

γ) la fissazione degli orari e l'imposizione di vincoli, stabilendo il *maximum* delle tariffe;

δ) la incolumità delle persone, sancendo apposite norme di polizia ed istituendo speciale sorveglianza, ecc.

337. L'uso delle ferrovie, neanche quando sono considerate costituire un servizio pubblico, non è e non può essere gratuito, perchè non tutti i cittadini usano ugualmente di esse. Il pagamento deve aver luogo quando ed in quanto il cittadino usi della ferrovia. Non è qui il luogo di discutere e fissare la natura giuridica del corrispettivo imposto al cittadino.

Più importante sotto il punto di vista della scienza dell'amministrazione è la determinazione dei criteri, in base ai quali devono fissarsi le tariffe:

α) Sarebbe desiderabile che ciascuna linea desse un prodotto lordo tale da coprire il costo di produzione del servizio, costituito dall'interesse e dall'ammortamento del capitale d'impianto e dalle spese di esercizio, ma ciò non sempre è possibile, perchè elevando le tariffe si diminuisce spesso l'intensità del traffico.

β) Il limite minimo a cui possono scendere le tariffe è quello, in cui esse diano un prodotto tale da coprire le spese di esercizio. Il limite massimo quello di non restringere il traffico al punto da dare un prodotto netto minore di quello che si avrebbe con tariffe più basse. Il prodotto netto è costituito dalla differenza fra il prodotto lordo e le spese di esercizio.

γ) Se però la diminuzione delle tariffe non importa un aumento del traffico talmente sensibile da determinare anche un aumento del prodotto lor' complessivo essa riesce dannosa perchè con l'aum del traffico aumentano anche le spese di cizio.

δ) Quando per circostanze favorevoli è possibile aumentare le tariffe senza far diminuire il traffico, la maggiore quota oltrepassante il costo di produzione del servizio, costituisce una vera e propria imposta sul traffico, che però può essere utile percepire per sussidiare altre linee meno redditizie.

ε) La tariffa non può essere unica per tutte le merci: ma entro i limiti suaccennati bisogna tener conto del valore della merce in relazione al suo volume, dell'esistenza o meno di concorrenti mezzi di trasporto, dell'esistenza o meno di un traffico in senso inverso, altrimenti i vagoni tornerebbero vuoti al luogo di partenza della stazione in cui certi traffici hanno luogo. Bisogna poi tenere anche conto della circostanza se le spese generali di esercizio siano o meno coperte dal traffico già esistente. In quest'ultimo caso, salvo non si tratti di aumenti sensibilissimi del traffico, le spese di esercizio non aumentano proporzionalmente all'aumento del traffico e perciò si possono fare tariffe di favore per quei traffici, che senza di essi non avrebbero luogo.

ζ) Le tariffe devono essere uguali per tutti; però possono farsi tariffe di favore a beneficio di coloro, che assicurano un traffico periodico e di una certa entità.

338. Per la costruzione bisogna distinguere le grandi arterie ferroviarie dalle linee secondarie, che alle principali fanno affluire il traffico. Sono arterie principali quelle, che congiungono zone situate agli estremi opposti del territorio e sono tali che di esse occorre servirsi qualunque, in quella data direzione, sia il punto da cui si parte e quello cui si vuol giungere.

Criterio fondamentale pertanto per la costruzione

delle grandi arterie è quello di seguire, entro certi limiti il tracciato più diretto, anche se non tocca località relativamente popolose per non allungare la linea e non rendere troppo costoso l'esercizio. È questa la ragione per cui nel nostro paese, in cui spesso le città sono collocate su colline, le linee principali, al contrario delle secondarie, non salgono tali colline.

Inoltre le linee principali devono essere costruite in modo da permettere l'allargamento ed il miglioramento dell'impianto a seconda dello sviluppo del traffico.

Le arterie principali, se servono precipuamente al traffico a grande distanza, servono anche però al traffico locale, e perciò piuttosto che impiantare in caso di traffico rilevantissimo il quadruplice binario come si pratica in America, è meglio, ove ve ne sia la possibilità, costruire una nuova linea concorrente — come si è fatto in Italia per la principale di Giovi — dappoichè la nuova linea servirà egualmente al traffico a distanza, ma servirà anche ad un nuovo traffico locale. In tal caso peraltro le spese di esercizio sono un po' maggiori.

Le grandi arterie devono congiungere i punti estremi senza interruzione e senza teste di linee, che obblighino a riformare i treni. È questo il difetto delle ferrovie italiane, che abbondano di inutili stazioni teste di linee.

339. Le linee secondarie servono al traffico locale e ad apportare traffico alle arterie principali Perciò esse, pur essendo di per sè stesse poco produttive, concorrono ad aumentare la produttività delle arterie principali.

Da ciò consegue la giustizia dei due principii:

a) di riversare l'eccedenza del prodotto

arterie principali a sussidiare le linee secondarie

β) di far concorrere la località e per essa gli enti locali autarchici alle spese d'impianto delle linee secondarie. L'osservanza di questi due principii può valere come freno per evitare eccessi nella prematura costruzione di ferrovie. All'uopo, più efficace ancora dell'applicazione del secondo, può essere quella del primo principio. Potrebbe provvedersi costituendo apposita cassa e destinando i maggiori prodotti dell'esercizio ferroviario a sussidiare le reti secondarie.

Per la costruzione delle ferrovie secondarie bisogna ridurre al minimo le spese d'impianto, ed al contrario che per le arterie principali è meglio risparmiare su tale categoria di spese, che su quelle di esercizio.

Le scienze tecniche danno le norme da seguire per ridurre le spese d'impianto nelle linee secondarie; consistono principalmente nel non evitare nè le forti pendenze, nè le curve a troppo piccolo raggio, nel non chiudere la linea con siepi, ecc., nel non munire i passaggi a livello di barriere, nell'abolire le stazioni, quando si prevede che la linea debba servire esclusivamente al traffico dei viaggiatori, nell'adottare uno scartamento ridotto. Questa ultima misura può peraltro adottarsi solo quando la linea sia esclusivamente destinata al traffico locale, o quando il traffico delle merci si prevede assolutamente insignificante.

340. La costruzione delle ferrovie, così delle arterie principali come delle secondarie, può essere fatta a cura diretta dello Stato, oppure a cura di lui, a cui la linea viene concessa. Ricorrendosi sistema della concessione per l'esercizio, tutto

consiglia ad affidare al concessionario anche la costruzione, poichè esso in tal modo ha tutto l'interesse a costruire bene e a non eccedere nelle spese d'impianto. Questa norma è stata violata in Italia con la legge 27 aprile 1885, sotto l'impero delle quali, molte linee secondarie furono costruite a spese ed a cura diretta dello Stato ed eserçitate dalle società concessionarie.

Quando la costruzione si affida al concessionario non è necessario, come si è detto nella parte generale, che esso debba fornire il capitale d'impianto: anzi tale sistema è da proscriversi quando il credito dello Stato sia superiore a quello del concessionario, e tanto più quando la P. A. possa costruire con le entrate ordinarie del bilancio senza ricorrere al credito. Viceversa nel caso che il credito del concessionario sia superiore a quello dello Stato è da preferire che il concessionario fornisca esso il capitale necessario. Ma in tal caso occorrono grandi e potenti società concessionarie.

Il capitale d'impianto delle linee secondarie deve essere rapidamente ammortizzato, causa la scarsa produttività di tali linee: quello invece delle linee principali può essere ammortizzato più lentamente. Anzi per le linee secondarie sarebbe prudente costruirle con le entrate ordinarie del bilancio.

341. L'esercizio può essere fatto direttamente dalla P. A., o può invece essere da essa affidato ad un concessionario. Come si è detto nella parte generale, in genere nell'impianto di tale servizio prevale il sistema della concessione, a cui a poco a poco si sostituisce quello della gestione diretta.

Nel caso di concessione sarebbe preferibile, nei riguardi dell'esercizio, ricorrere a concessionari d'versi per ciascuna linea, se non ostasse la cor

cazione dei rapporti fra tante amministrazioni diverse. L'esperienza invero prova la maggior produttività delle linee secondarie concesse a piccole società, che non di quelle concesse alle grandi società. Gli è che tutti i servizi inerenti all'esercizio di una ferrovia hanno un carattere prevalentemente locale e cioè il movimento, la manutenzione e lo sviluppo del traffico. Ciò è parzialmente vero anche per le grandi arterie, per le quali, se la direzione del movimento e l'azione per lo sviluppo del traffico a distanza deve essere centralizzata, viceversa deve essere localizzata la cura della manutenzione e dello sviluppo del traffico locale, che pure sulle grandi arterie esiste.

Perciò i principî, a cui deve informarsi l'organizzazione dell'esercizio di una rete ferroviaria, sono:

α) direzione unica centrale per ciascuna delle grandi arterie, alla cui dipendenza siano delle direzioni locali per ciascuna sezione, incaricate del movimento, della manutenzione, e dello sviluppo del traffico locale;

β) direzione autonoma per ciascuna linea secondaria;

γ) cointeressamento ai prodotti netti dei direttori locali, specialmente di quelli delle linee secondarie;

δ) grande autonomia ed estesa responsabilità per i direttori locali;

ε) esercizio rispondente all'ammontare ed alla natura del traffico in modo da evitare che per qualsiasi linea il prodotto del traffico non copra le spese di esercizio. All'uopo le scienze tecniche suggeriscono i modi di rendere sempre più economico l'esercizio, sopprimendo gli uffici di stazione, rendendo meno pesanti i treni e munendoli di freni

automatici, diminuendo la velocità dei treni, sostituendo il telefono al telegrafo nelle stazioni, ammettendo sulle linee secondarie l'invio delle merci solo a porto assegnato, munendo le linee di scambi automatici, ecc.

Anche nel sistema americano, come si è accennato, la P. A. ha, riguardo all'esercizio ed alla costruzione delle ferrovie, funzioni di polizia e di sorveglianza al fine di salvaguardare l'incolumità pubblica. Le scienze tecniche forniscono il contenuto di queste disposizioni di polizia, ma tale contenuto è naturalmente diverso a seconda dell'importanza del traffico, delle località che la linea attraversa, ecc. Criterio fondamentale per l'esercizio di tali funzioni di polizia e per determinare il contenuto di tali norme si è che bisogna fissare il minimo indispensabile di precauzioni da osservare, graduandolo bene a seconda dei criteri suaccennati, perchè d'altra parte un altro mobile agisce su chi esercita la ferrovia per spingerlo a salvaguardare l'incolumità dei viaggiatori, e tale mobile è costituito dal suo obbligo a risarcire i danni.

342. La svariata natura degli atti, che occorrono per l'esercizio delle ferrovie, rendono di non facile soluzione la questione del modo di organizzare un efficace controllo economico-tecnico sull'esercizio stesso.

Il problema è identico sia nel caso di esercizio, a cura diretta della P. A., sia nel caso di grandi reti esercitate da concessionari, sia anche nel caso di grandi rete liberamente esercitate da privati. Nel secondo di questi tre casi peraltro il problema si complica con il necessario controllo, che la P. A. deve esercitare con intenti finanziari per determinare l'ammontare della sua partecipazione, o dei

carichi che su essa incombono. Nel secondo e nel terzo caso inoltre può essere necessario un intervento della P. A, per determinare il prodotto delle imposte sul movimento ferroviario: infine nel secondo e nel terzo caso è necessario l'intervento dell'amministrazione per esercitare le funzioni di polizia, che le competono.

Onde nel secondo e terzo caso la necessità di creare un apposito posto di funzionari, che attendano a tali mansioni (In Italia l'ispettorato ferroviario, reg. 23 marzo 1894 successivamente modificato in vari punti). Ma deve aversi cura di fissare i criteri per determinare la quota di prodotto spettante alla P. A., o i carichi su essa incombenti e le tasse sul movimento ferroviario in modo da poter fare l'accertamento sui libri commerciali del concessionario e con ispezioni saltuarie, senza essere costretti, come avviene in Italia, a dover fare il conto di tali quote per ciascuna operazione. È ovvia poi l'osservazione che con l'esercizio di Stato tali riscontri sono evitati.

343. Peraltro qualunque sia il sistema di esercizio di una grande rete deve sempre organizzarsi un controllo tecnico-contabile sulla gestione e cioè sugli introiti e sulle spese. La materia è vastissima di guisa che è possibile fare qui qualche cenno solo dei punti principalissimi:

a) Controllo sugl'introiti per il movimento dei viaggiatori. Esso deve accertare che nessuno viaggi senza pagare il prezzo dovuto e che il prezzo pagato sia quello veramente dovuto. Il primo scopo si raggiunge con controllori, i quali visitino saltuariamente i treni. L'altro scopo si raggiunge con mezzi diversi. Per le linee secondarie è possibile il sistema dei biglietti-valore, causa il numero limitato

di stazioni che su tali linee esiste. Per quelle principali è necessario invece adottare il sistema di ritirare i biglietti alla stazione di arrivo per inviarli ad un ufficio centrale di controllo, che ricevendo da tutte le stazioni il notamento dei biglietti emessi in ciascun giorno è in grado di riscontrare, essendo numerati i biglietti, se ciascuno di essi è notato, e per il suo giusto prezzo, nel foglio d'introiti della stazione di partenza.

β) per le merci è la stazione di arrivo che deve fare il riscontro, specialmente riguardo al peso ed alla qualità della merce, dell'operazione compiuta dalla stazione di partenza ed inviare notamento degli arrivi all'ufficio centrale di controllo, che, ricevendo anche il notamento di tutte le operazioni fatte dalle singole stazioni di partenza, è posto in grado di riscontrare se tutte le operazioni sono state annotate e se per ciascuna spedizione è stato pagato quanto effettivamente era dovuto.

344. Il controllo sulla spesa deve essere diversamente organizzato a seconda della varia natura delle spese stesse.

Per quanto è possibile deve estendersi il sistema dei cottimi cogl'impiegati per ridurre le spese di controllo.

Così la piccola manutenzione delle minori stazioni, l'illuminazione delle medesime, la provvista degli oggetti di cancelleria deve, per quanto è possibile, essere data a cottimo agl'impiegati interessati.

Le materie, che occorrono in grandi quantità, come il carbone e i lubrificanti, devono essere acquistate a cura diretta dell'amministrazione centrale e ripartite nei vari centri della rete, affidandole ad appositi magazzinieri. Per limitarne consumo occorre fare dei cottimi coi macchinisti,

carichi che su essa incombono. Nel secondo e nel terzo caso inoltre può essere necessario un intervento della P. A. per determinare il prodotto delle imposte sul movimento ferroviario: infine nel secondo e nel terzo caso è necessario l'intervento dell'amministrazione per esercitare le funzioni di polizia, che le competono.

Onde nel secondo e terzo caso la necessità di creare un apposito posto di funzionari, che attendano a tali mansioni (In Italia l'ispettorato ferroviario, reg. 23 marzo 1894 successivamente modificato in vari punti). Ma deve aversi cura di fissare i criteri per determinare la quota di prodotto spettante alla P. A., o i carichi su essa incombenti e le tasse sul movimento ferroviario in modo da poter fare l'accertamento sui libri commerciali del concessionario e con ispezioni saltuarie, senza essere costretti, come avviene in Italia, a dover fare il conto di tali quote per ciascuna operazione. È ovvia poi l'osservazione che con l'esercizio di Stato tali riscontri sono evitati.

343. Peraltro qualunque sia il sistema di esercizio di una grande rete deve sempre organizzarsi un controllo tecnico-contabile sulla gestione e cioè sugli introiti e sulle spese. La materia è vastissima di guisa che è possibile fare qui qualche cenno solo dei punti principalissimi:

a) Controllo sugl'introiti per il movimento dei viaggiatori. Esso deve accertare che nessuno viaggi senza pagare il prezzo dovuto e che il prezzo pagato sia quello veramente dovuto. Il primo scopo si raggiunge con controllori, i quali visitino saltuariamente i treni. L'altro scopo si raggiunge con mezzi diversi. Per le linee secondarie è possibile il sistema dei biglietti-valore, causa il numero limitato

di stazioni che su tali linee esiste. Per quelle principali è necessario invece adottare il sistema di ritirare i biglietti alla stazione di arrivo per inviarli ad un ufficio centrale di controllo, che ricevendo da tutte le stazioni il notamento dei biglietti emessi in ciascun giorno è in grado di riscontrare, essendo numerati i biglietti, se ciascuno di essi è notato, e per il suo giusto prezzo, nel foglio d'introiti della stazione di partenza.

β) per le merci è la stazione di arrivo che deve fare il riscontro, specialmente riguardo al peso ed alla qualità della merce, dell'operazione compiuta dalla stazione di partenza ed inviare notamento degli arrivi all'ufficio centrale di controllo, che, ricevendo anche il notamento di tutte le operazioni fatte dalle singole stazioni di partenza, è posto in grado di riscontrare se tutte le operazioni sono state annotate e se per ciascuna spedizione è stato pagato quanto effettivamente era dovuto.

344. Il controllo sulla spesa deve essere diversamente organizzato a seconda della varia natura delle spese stesse.

Per quanto è possibile deve estendersi il sistema dei cottimi cogl'impiegati per ridurre le spese di controllo.

Così la piccola manutenzione delle minori stazioni, l'illuminazione delle medesime, la provvista degli oggetti di cancelleria deve, per quanto è possibile, essere data a cottimo agl'impiegati interessati.

Le materie, che occorrono in grandi quantità, come il carbone e i lubrificanti, devono essere acquistate a cura diretta dell'amministrazione centrale e ripartite nei vari centri della rete, affidandole ad appositi magazzinieri. Per limitarne consumo occorre fare dei cottimi coi macchinisti,

Viceversa per altri servizi le spese di gestione e di controllo sono minori se i servizi stessi sono gestiti a cura diretta dell'amministraziane.

Così i restauri del materiale mobile debbono essere fatti in appositi opifici, gestiti per cura diretta dell'amministrazione.

I restauri delle linee devono, quando si tratti di piccoli lavori, essere fatti pure a cura diretta e per conto delle direzioni locali.

Per altri servizi il controllo contabile sulla spesa deve essere esercitato da un ufficio centrale mediante la produzione dei documenti giustificativi: il controllo tecnico deve invece esercitarsi mediante ispezioni saltuarie.

VII) — Tramvie.

345. Analoghe alle ferrovie, ma con funzioni economiche diverse, sono le *tramvie*. Si distinguono dalle ferrovie, perchè non hanno sede propria, ma usufruiscono delle strade ordinarie (legge italiana 27 dicembre 1896 e regolamento 17 giugno 1900). Ciò implica che le tramvie sono quasi esclusivamente destinate al trasporto dei viaggiatori, non già delle merci. In conseguenza il loro esercizio si svolge in condizioni speciali.

Generalmente il carattere di una linea tramviaria è la sua poca lunghezza, dappoichè, quando oltrepassa certi limiti, serve necessariamente anche al trasporto delle merci e perciò può più difficilmente usufruire delle strade ordinarie, non potendo essere esercitata come le linee, le quali servono esclusivamente al trasporto dei viaggiatori.

Anche per le *tramvie* spetta alla P. A. una fun-

zione di sorveglianza e di polizia, specie per tutelare la pubblica incolumità. In Italia per la citata legge è l'amministrazione diretta dello Stato che accorda l'autorizzazione per la trazione meccanica e che fissa gli orari. Invece la concessione del suolo stradale per impiantarvi la tramvia è di competenza dell'amministrazione, cui la strada stessa spetta.

Anche per le tramvie è astrattamente possibile così l'esercizio a cura diretta della P. A., come l'esercizio per mezzo di un concessionario. La citata legge interdisce in Italia di ricorrere al primo sistema, quando si tratti di enti locali autarchici. Peraltro tale interdizione è stata di recente abrogata (legge 4 dicembre 1902).

Le tramvie si distinguono in urbane e suburbane. Queste ultime hanno anche importanza sotto l'aspetto sanitario, perchè contribuiscono a sfollare le grandi città.

Le tramvie sono di regola redditizie; perciò la P. A. deve riservarsi una quota del prodotto dell'esercizio. Per la miglior determinazione dei criteri, in base ai quali deve fissarsi tale partecipazione, valgono i principî di cui si è discorso nella parte generale.

VIII) — Posta (1).

346. La posta, come già è stato detto, ci offre un esempio tipico della tendenza a sostituire la gestione

(1) Sulla Posta, Wagner, *Scienza delle finanze*, §§ 308-309; P. D. Fischer, art. *Post*, nello *Handw*

a cura diretta della P. A. alla gestione per mezzo di concessionari.

Per altro non è una conseguenza necessaria della gestione diretta che essa debba essere affidata all'amministrazione diretta dello Stato. Certi servizi, e precisamente quelli della ricezione e della distribuzione, possono anche essere affidati alle amministrazioni locali, in quanto la loro intensità si commisura non alle condizioni economiche generali, ma a quelle delle singole località. A tali servizi può provvedersi o con la gestione diretta, o per mezzo di concessionari, oppure anche obbligando ad attendervi i cittadini che esercitano determinate industrie: specialmente quella dell'albergatore nei grandi centri, quella della farmacia nei più piccoli.

Di regola però anche tali servizi sono espletati a cura diretta dell'amministrazione dello Stato, o mediante concessionari. Dal che promanano due conseguenze:

347. *a*) La tendenza a far adempiere dai privati, che usufruiscono della posta, la massima parte delle operazioni necessarie per la spedizione, riducendo così quelle, che restano a carico dell'amministrazione. Questa tendenza ha avuto larghissima applicazione. Così tutti i privati i quali spediscono molte raccomandate, sono forniti di un registro proprio, nel quale essi stessi debbono annotare le raccomandate che consegnano alla posta, limitandosi questa ad apporvi il visto. Così chi spedisce

---

der Staatswissenschaften di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

Per la parte giuridica, Romano, pagg. 347-361.

un pacco postale deve esso stesso riempire il bollettino di spedizione. Così potrebbe stabilirsi che chi spedisce una raccomandata dovesse esso riempire un bollettino a madre e figlia, che l'ufficio si limiterebbe a vistare e di cui la madre sarebbe conservata dall'ufficio e la figlia dallo speditore.

Ma la più larga ed importante applicazione di tale tendenza si riscontra nel sistema di auto-tassazione resa possibile mediante la commisurazione della tassa al peso ed alla natura della corrispondenza e non alla distanza ed alla riscossione della tassa mediante marche, o carte valori (*francobolli*). Questo sistema di non tener conto della distanza per misurare la tassa, risponde, come nota lo Stein, anche ad un principio di giustizia, perchè le spese maggiori nella spedizione della corrispondenza sono quelle di manipolazione, non quella di trasporto, che varia di poco, qualunque sia la distanza.

348. β) L'altra conseguenza dell'assunzione da parte dell'amministrazione diretta dello Stato dei servizi di ricezione e di distribuzione nelle località, è la moltiplicazione dei servizi a cui la posta attende, benchè tale fenomeno sia determinato anche da altre cause. Così la posta ha assunto, oltre il servizio fondamentale della trasmissione delle corrispondenze semplici e raccomandate, il servizio della trasmissione dei valori e dei pacchi, quello dei depositi a risparmio, quello dell'apertura di conti di accreditamento, quello della riscossione di cedole e titoli cambiari, quello dell'acquisto dei titoli per conto di terzi, quello dell'apertura di conti correnti previo deposito di denaro, quello delle carte di riconoscimento, ecc. I servizi però maggiore importanza sono quelli della trasmis-

delle corrispondenze, dei pacchi, dei valori e quello dei depositi a risparmio.

Altro mezzo, col quale si ovvia allo scarso lavoro degli uffici esistenti nelle minori località, è quello di affidare il servizio postale ad altri uffici pubblici, per es. ai capi delle stazioni ferroviarie se queste sono adiacenti al paese, agli ufficiali telegrafici, ecc. Sotto il governo borbonico i cancellieri ed i messi comunali erano incaricati del servizio postale nei minori centri.

349. Il servizio del trasporto da Comune a Comune deve essere necessariamente, per la sua natura, gestito a cura diretta dell'amministrazione dello Stato, la quale si serve delle ferrovie e delle linee di navigazione, di apposite carrozze postali, che sussidia e che fanno anche il servizio dei viaggiatori e dei corrieri postali.

Il perfezionamento, facilmente prevedibile degli automobili, indurrà forse la posta ad adottarne l'uso e ad aggiungere ai servizi da essa gestiti nelle località di una certa importanza, ma non congiunte ai centri principali mediante linee ferroviarie o tramviarie, anche il servizio del trasporto dei viaggiatori, come per i corrieri nelle località non impervie ed in quelle ove il clima lo consente, si estenderà l'uso delle biciclette.

350. Grande importanza ha il servizio di controllo. L'organizzazione dei servizi deve essere tale da facilitare l'esercizio del controllo. È questo un non lieve vantaggio prodotto dal sistema del pagamento dei diritti postali mediante l'apposizione di francobolli e l'uso di carte valori.

Viceversa lo stesso sistema dell'uso di marche segna-valori non è stato adottato se non parzialmente ed imperfettamente per la trasmissione dei

valori e per quelli ricevuti in deposito, mentre potrebbe facilmente adottarsi anche per la trasmissione dei valori, mediante l'apposizione di un numero corrispondente di marche segna-valori sul titolo rilasciato all' interessato e sancendo che l'ammontare del credito fosse determinato dal valore delle marche. Un sistema consimile è stato in vigore per qualche tempo in Italia per le cartoline-vaglia.

Il controllo deve essere esercitato mediante ispettori, i quali visitino frequentemente i vari uffici postali.

IX) — Telegrafo (1).

351. Il servizio telegrafico cominciò per l'uso esclusivo dell'amministrazione, ma poi si ammise che anche i privati ne usassero. Neanche l'uso del servizio telegrafico da parte dei privati è gratuito, e ciò per le stesse ragioni per cui non è gratuito l'uso della ferrovia e della posta.

Neanche nel servizio telegrafico si tien conto della distanza per commisurare il corrispettivo dovuto dai privati, ma solo del numero delle parole, per quanto qui la trasmissione a maggiore distanza importi una spesa maggiore, per essere state più gravi le spese d'impianto.

---

(1) Wagner, *Scienza delle Finanze*, § 313; P. D. Fischer, art: *Thelegraphie und Thelephonie*, nell'*Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

Per la parte giuridica, Romano, op. cit., pagg. 361-3[illegible]

Nel servizio telegrafico ha minore importanza l'esazione ed il controllo degl'introiti, tanto che non si ricorre se non sussidiariamente a quel sistema di auto-tassazione, che è condizione indispensabile per il buon andamento del servizio postale.

Anche però l'impianto del servizio telegrafico nei piccoli centri urta contro la sua scarsa produttività e siccome il servizio telegrafico richiede una certa tecnica nei funzionari e non essendo perciò possibile sempre affidare ad una stessa persona il servizio postale e telegrafico si è pensato di munire i più piccoli centri piuttosto di telefono che di telegrafo.

L'uso poi consacra l'unione dei due servizi: postale e telegrafico; ma occorrerebbe vedere se nel caso di servizio ferroviario gestito direttamente dallo Stato non sarebbe più utile accoppiare il servizio telegrafico, al ferroviario, piuttostoche al postale. Al servizio della manutenzione per es. in tal caso, potrebbe attendersi con maggiore economia.

X) — Telefoni.

352. Il servizio telefonico va prendendo sempre maggiore sviluppo. In esso si vede chiaramente il passaggio dal sistema della concessione a quello della gestione diretta. La legge italiana 7 aprile 1892, basata sul sistema delle concessioni temporanee, prevede però il passaggio alla gestione diretta, sia sancendo la facoltà del riscatto, sia ammettendo la costruzione e l'esercizio di linee telefoniche intercomunali direttamente per opera della P. A.

Bisogna distinguere il servizio telefonico intercomunale ed il servizio urbano. Se non può negarsi anche per quest'ultimo l'alta sorveglianza dell'amministrazione diretta dello Stato, pure al fine di tutelare gl'introiti postali e telegrafici, condizionando perciò l'autorizzazione al pagamento di una tassa annuale, non può però disconoscersi che razionalmente il servizio della telefonia urbana dovrebbe rientrare nella sfera di attribuzioni delle amministrazioni comunali, sia che queste lo volessero gestire direttamente, sia che volessero gestirlo per mezzo di concessionari.

Invece la telefonia interurbana deve essere logicamente affidata all'amministrazione diretta dello Stato. L'impianto delle linee telefoniche deve esser fatto gradualmente in base ad un piano organico ispirato al concetto di costruire prima le grandi arterie più redditizie e poi le linee secondarie che, se anche non sono per sè stesse redditizie, contribuiscono però ad aumentare i prodotti delle arterie principali. Valgono cioè gli stessi criteri che per l'impianto delle linee telefoniche ed anche delle ferrovie.

XI) — Convenzioni internazionali in materia di posta, telegrafo e telefono.

353. Occorre anche far cenno di una tendenza comune ai servizi delle ferrovie, della posta, dei telegrafi e dei telefoni, che è quella di una più intima unione in questi campi delle amministrazioni dei vari Stati, attuantesi specialmente mediante i servizi mutuamente prestati, e mediante la maggior semplificazione possibile del modo di regolare

rapporti fra tali amministrazioni. Così in caso di spedizioni internazionali per ferrovia l'amministrazione della rete, da cui avviene la partenza esige anche per conto dell'amministrazione estera della rete di transito e d'arrivo, salvi i conteggi e rimborsi a periodi determinati. Per la posta si è andati più oltre: l'amministrazione del luogo di partenza esige e fa sua la tassa, ciò che semplifica enormemente i rapporti. Questa tendenza si attua mediante trattati internazionali.

Importantissimo quello del 9 ottobre 1876 che costituì l'*Unione postale universale*, la quale ha anche un ufficio centrale con sede a Berna.

CAPITOLO X.

L'AMMINISTRAZIONE E LA VITA ECONOMICA. GLI AIUTI ALLA PRODUZIONE

I. — L'organizzazione del credito.

Sommario. — 354. L'intervento della P. A. — 355. Lo sconto di effetti di commercio e le anticipazioni su merci o su titoli. — 356. Credito a lunga scadenza: norme al riguardo. — 357. La Cassa di risparmio postale. — 358. Le casse di risparmio ordinarie. — 359. Istituti emittenti. — 360. Credito industriale. — 361. Credito fondiario. — 362. Credito agrario.

354. Qualunque organizzazione del credito si esplica nel raccogliere il capitale disponibile e perciò principalmente il risparmio, che si forma ogni anno, e nel fornire, nella forma economico-giuridico più adatta, il capitale a chi ne ha bisogno.

Non sempre interviene per il raggiungimento di tali scopi la P. A. e neanche il suo intervento, nei casi in cui ha luogo, presenta sempre uguale intensità.

Anzi in un caso, e precisamente per quello in cui al credito si provvede mediante l'emissione di biglietti di banca, l'intervento della P. A. ha uno scopo diverso che, come si è detto, è quello appunto di regolare l'emissione dei biglietti,

tanto al fine di distribuire il credito, quanto a quello di diminuire la quantità di moneta metallica occorrente, ed all'altro di regolare e di salvaguardare da rapidi esodi la moneta metallica del paese.

Per delineare un quadro completo della materia si parlerà anche di quelle forme di credito, riguardo alle quali la P. A. o non interviene, o interviene a scopi diversi.

355. Al credito, che si distribuisce mediante lo sconto di effetti di commercio, o mediante anticipazioni su merci o su titoli di tutto riposo, o mediante riporti di tali merci e titoli, provvedesi:

1.° con l'emissione di biglietti di banca, di cui già si è discorso;

2.° con i depositi temporanei di capitale circolante esuberante, fatti in conto corrente presso le grandi banche di emissione, presso le grandi banche commerciali, presso le casse di risparmio, e presso le banche popolari.

Allo sconto degli effetti dei grandi commercianti ed industriali, i quali perciò portano almeno due firme, possono provvedere i grandi istituti di credito e le banche di emissione.

Ma per lo sconto degli effetti presentati da piccoli commercianti ed industriali debbono provvedere organismi speciali. Sembra che la forma più adatta, che tali organismi possono assumere, sia quella cooperativa, sotto cui hanno preso tanto sviluppo nell'Italia centrale e settentrionale. Lo Stato anche a queste cooperative concede agevolazioni fiscali, ma è utile che a garantire il pubblico dei depositanti esso intervenga con opportune norme, a sancire il divieto di distribuire dividendi oltre una

determinata cifra, l'obbligo di costituire riserve più grandi che per gli altri istituti di credito.

356. Per le forme di credito, a cui si provvede mediante l'emissione di titoli rimborsabili se solo a lunghissime scadenze, l'investimento del capitale in tali titoli deve avere un maggior carattere di stabilità, per quanto la vendita del titolo sia un mezzo facile per realizzare. Perciò tali titoli o devono essere posseduti da privati, i quali li scelgano per investirvi le loro sostanze, oppure debbono essere posseduti da istituti di credito, i quali abbiano dei fondi da investire in modo permanente.

I privati però non sono in grado di valutare essi stessi la convenienza dell'acquisto per tutte le specie di titoli, se non quando i titoli stessi sono già conosciuti sul mercato, ed hanno un pubblico, che suole in essi investire i propri risparmi. In tal caso i titoli sono acquistati direttamente dai privati, sia che li venda l'ente stesso che emette i titoli, sia che un privato, già detentore di alcuni di tali titoli voglia disfarsene. Per tali titoli è necessario soltanto creare dei centri, in cui possano ritrovarsi coloro che domandano e coloro che offrono tali titoli, con l'intervento di appositi mediatori per fissare i prezzi correnti in relazione della domanda e dell'offerta. Tali centri, di cui già si è discorso, sono le BORSE DI COMMERCIO e tali intermediari gli *agenti di cambio.*

Quando si tratta dell'emissione di titoli già conosciuti come sono quelli emessi o garantiti dalla P. A., dalle grandi società concessionarie di pubblici servizi, dagl'istituti di credito fondiario, non vi è necessità di ricorrere ad intermediari.

Ma per altre specie di titoli ed anche per

summentovati, quando non sono ancora conosciuti sul mercato, non ne è possibile l'acquisto diretto da parte del pubblico per la ragione che questo non è in grado di valutarli. Sono necessari pertanto degli istituti intermediari, i quali e per i capitali, di cui dispongono avendo raccolto il risparmio e per la maggior competenza tecnica di chi li dirige, siano in grado di acquistare essi tali titoli con i capitali, che il pubblico presso gl'istituti stessi deposita in modo permanente.

L'istituto di risparmio funziona in tal caso non nel senso giuridico, ma in quello economico, come intermediario fra il pubblico e chi emette i titoli.

Tale funzione di mediazione può essere esercitata da questi istituti anche in altro modo. Avendo essi conoscenza delle persone che risparmiano, sono in grado di eccitarle singolarmente all'acquisto di titoli determinati. Questa forma di mediazione è peraltro completamente trascurata in Italia.

Da tutto ciò deriva la conseguenza che gl'istituti i quali emettono i titoli e che, come vedremo, sono diversi per ogni forma di credito, causa i particolari caratteri che ognuna di esse presenta, quando si tratta di titoli non conosciuti ancora sul mercato, devono essere costituiti col concorso degli istituti, che raccolgono il risparmio. Questi ultimi in tal modo esercitano un'efficace azione sull'indirizzo dell'istituto emittente, lo controllano e sono in miglior posizione per valutare più esattamente i titoli che quello emette e che essi debbono acquistare.

D'altro canto un istituto, che emetta dei titoli e che non abbia alle sue spalle una potente e numerosa clientela d'istituti di risparmio, o di privati che avendo in esso fiducia acquistano i suoi titoli,

è in pratica impotente, perchè non è in grado di collocare a buone condizioni i titoli che emette.

Quando il risparmio nazionale sia insufficiente a provvedere ai bisogni del credito deve necessariamente farsi ricorso al risparmio di altre nazioni. Valgono per questo caso le stesse norme. Bisogna cioè indirizzarsi ad istituti o banchieri esteri, i quali raccolgano i risparmi del loro paese e farli concorrere alla formazione d'istituti, i quali distribuiscano il credito nelle sue varie forme ed emettano titoli, che gl'istituti e banchieri esteri debbono essere in grado di acquistare e collocare.

357. È bene che gl'istituti, i quali raccolgono il risparmio nazionale, siano enti pubblici, per quanto, causa altre forme di credito che pure mediante i depositi a risparmio debbono alimentarsi non sia da, proibirsi la raccolta dei risparmi anche ad istituti di credito, non costituenti enti pubblici. Peraltro non occorre che la P. A. direttamente si occupi di tale servizio e neanche che vi provvedano banche di Stato.

In Italia la funzione di raccogliere i risparmi è prevalentemente affidata ad enti pubblici, per quanto non sia interdetto ad altri istituti di credito di attendervi. È affidata prevalentemente cioè alla *cassa di risparmio postale* (legge 27 maggio 1875) (1) ed alle *casse di risparmio* (legge 15 luglio 1888 e regolamento 4 aprile 1889). I risparmi raccolti dalla *cassa di risparmio postale*

(1) P. D. Fischer, voce: *Postsparkassen*, nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening; De Malarce, *Etude de législation comparée sur les caisses d'épargne par les postes.*

sono affidati alla cassa depositi e prestiti, la quale li investe principalmente in prestiti alle pubbliche amministrazioni, poichè acquista precipuamente titoli di Stato e fa prestiti ai Comuni ed alle provincie. Questo sistema non è peraltro commendevole, dappoichè si tratta di prestiti a lunga scadenza che non potrebbero, per la forma in cui sono fatti, realizzarsi prontamente. A ciò hanno provveduto la legge 24 aprile 1898 ed il regolamento 31 dicembre 1898, i quali, istituendo apposita sezione delle casse depositi e prestiti, la hanno autorizzata ad emettere cartelle in rappresentanza dei prestiti; e le cartelle possono, occorrendo, prontamente realizzarsi vendendole.

358. Le *casse di risparmio* (1) hanno avuto in Italia uno splendido sviluppo. Esse sono state costituite mediante contributi volontari, od obbligatori di privati. Questo secondo è il caso della cassa di risparmio delle provincie lombarde. Nel primo caso l'amministrazione dell'ente è affidata a coloro che volontariamente contribuirono a costituirlo; nel secondo ad eletti di rappresentanze locali, o a persone nominate dall'amministrazione centrale. Nell'uno e nell'altro caso sarebbe invece utile far concorrere alla scelta degli amministratori i maggiori depositanti, che sono poi i più intensamente interessati alla buona gestione.

In Italia la legge 15 luglio 1888 ed il regolamento 4 aprile 1889 regolano l'amministrazione delle casse di risparmio lasciando ad esse molta libertà. È però sancito che non possano investire

(1) Seidel, art.: *Sparkassen* nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening Per la parte giuridica, Romano, pag. 379.

più di un sesto delle loro attività in prestiti ipotecari. L'azione delle casse non è però coordinata per concorrere alla formazione d'istituti che distribuiscano le varie forme di credito, emettendo i titoli necessari, i quali, acquistati dalle casse di risparmio, potrebbero poi a poco a poco essere fatti conoscere direttamente al pubblico.

359. Quanto poi agl'istituti, i quali debbono distribuire tali forme di credito, finora l'esperienza ha fatto conoscere soltanto il modo di costituire e di far funzionare degl'istituti di credito fondiario (rurale o urbano) e di quelli di credito comunale e provinciale.

Si costituiscono sotto la forma di società anonime mediante la cooperazione d'istituti, che raccolgono il risparmio, i quali così concorrono anche ad amministrarli.

Tali istituti fanno le operazioni attive, curandone la buona fine e si procurano le risorse necessarie mediante l'emissione di obbligazioni (cartelle fondiarie, cartelle di credito comunale). Presenta vantaggi ed inconvenienti il subordinare l'emissione di tali obbligazioni alla conclusione delle operazioni attive, invece che permetterne l'emissione anche prima che siano concluse le operazioni attive, per le quali l'emissione deve fornire le risorse necessarie.

Gl'istituti di risparmio debbono, come già si è detto, acquistare tali titoli e tentare di abituare a poco a poco il pubblico ad acquistarli. Quando hanno raggiunto questo secondo intento, diminuisce la loro importanza, perchè gl'istituti emittenti possono fare direttamente le emissioni, o addirittura, come il *Credit Fonier*, francese, vendere i titoli *à guichet ouvert*, vale a dire, non offrendo i titoli, ma aspettando che chi vuole acquistarne

presenti spontaneamente agli sportelli dell'istituto per fare l'acquisto.

Ciò implica che è preferibile il sistema di grandi istituti unici per tutto lo Stato e specializzati non per il territorio in cui agiscono, ma per la natura del credito che distribuiscono. In tal modo invero si allarga il mercato dei titoli da essi emessi e se ne rende più facile il collocamento ed il commercio.

Il fatto che ciascuno di tali istituti, in quanto esercita una speciale forma di credito, emette titoli diversi, sia per il reddito che danno, sia per il grado diverso di sicurezza che offrono, mostra l'utilità che tutti gl'istituti di risparmio concorrano alla formazione non di una sola, ma di tutte le specie d'istituti che distribuiscono il credito ed acquistino tutte le specie di titoli che essi emettono, eliminando in tal modo l'alea con la varietà degl'investimenti.

Tali norme non sono state peraltro osservate in Italia, specialmente per il credito comunale e provinciale, riguardo al quale si sono, per così dire, specializzate la cassa depositi e prestiti e la cassa di risparmio postale.

360. La forma economico-giuridica nel credito fondiario ed in quello comunale e provinciale è il mutuo ad interesse: ed a tale forma può anche ricorrersi per il credito a scopo di miglioramenti agrari di carattere permanente, salva la diversa garanzia, da cui il credito deve essere presidiato.

Ma a tale forma economico-giuridica del mutuo non può ricorrersi per il credito industriale: per quale non è possibile che l'accomandita o la partecipazione, che permette all'istituto sovventore di esercitare un'attiva sorveglianza sulle ditte sovve-

nute. In conseguenza in tal caso non può ricorrersi dall'istituto per procurarsi le risorse necessarie all'emissione di obbligazioni, vale a dire all'emissione di titoli a reddito fisso, ma deve necessariamente ricorrersi all'emissione di titoli a reddito variabile in conformità dei profitti dati dalle accomandite e dalle partecipazioni, consentite dall'istituto sovventore. In tal modo l'alea inerente a tutte le intraprese industriali viene compensata dalla grande varietà e dal numero delle operazioni. S'intende poi che un istituto di credito industriale è costretto ad accantonare più larghe riserve.

D'istituti di tal fatta non v'ha esempio nè in Italia, nè in alcun paese civile. Solo in Inghilterra esistono dei sindacati, i quali acquistano titoli industriali i più diversi ed emettono altri titoli a reddito variabile. La diversità degl'investimenti vale a temperare l'alea, che è inerente agl'investimenti di carattere industriale.

In Italia tanto più riuscirebbe utile organizzare il credito industriale sulle basi su enunciate, in quanto mancano veri banchieri, che con le accomandite, le partecipazioni e la costituzione di società anonime vi suppliscano.

361. Il credito fondiario, sia urbano che rurale (1), si distribuisce nella forma economico-giuridica del mutuo garantito da prima ipoteca. In Italia la legge sancisce che ciascun mutuo non possa oltrepassare la metà del valore degl'immobili assoggettati ad ipoteca.

---

(1) Hecht, articolo: *Hypothekenbanken*, nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

Grandi speranze fece sorgere in Italia la costituzione di istituti di credito fondiario: ma la pratica ha dimostrato che tali speranze erano esagerate specialmente per il credito ai proprietari di fondi rustici, stante la grande instabilità dei redditi fondiari. Supplirebbe meglio il facilitare sensibilmente la commerciabilità delle terre. Ma questo scopo, specialmente nei paesi poveri, non si raggiunge col migliorare la legislazione relativa alla pubblicità da dare agli acquisti di diritti reali immobiliari, ma sibbene col cedere la proprietà dei fondi, di cui si vuole agevolare la commerciabilità a società anonime per azioni. Questo sistema non impedirebbe che gli antichi proprietari potessero continuare a coltivare, a titolo di fittuari, le terre da essi cedute alla società anonima.

In Italia alcuni istituti di credito fondiario furono con la legge 14 giugno 1866 costituiti da enti già raccoglienti il risparmio: la cassa di risparmio di Milano, quella di Bologna, l'opera pia di S. Paolo di Torino, il Monte dei Paschi di Siena, ed il banco di Napoli. Con provvedimenti posteriori furono autorizzati all'esercizio del credito fondiario, la banca nazionale, ed il banco di Sicilia. Questi tre ultimi istituti sono ora in liquidazione.

Con la legge 6 maggio 1891 fu concesso l'esercizio del credito fondiario in tutto il regno all'istituto italiano di credito fondiario costituito con il concorso di privati banchieri e della banca nazionale. Con decreto 8 febbraio 1900 fu autorizzato all'esercizio del credito fondiario in Sardegna il *Credito fondiario sardo*. Sarebbe stato meglio, nel 1865, far costituire un unico istituto di credito fondiario con il concorso di tutte le casse di risparmio.

362. Per il credito agrario in forza della legge

23 gennaio 1887 e reg. 8 gennaio 1888 ha luogo la stessa dispersione di forze. Questa però non ha prodotto dannose conseguenze perchè il credito per miglioramenti agrari di carattere permanente non ha funzionato per una più forte ragione, l'insufficienza delle garanzie accordate per i mutui. Ed invero in caso di credito per miglioramenti agrari di carattere permanente su fondi, già gravati da ipoteche, la legge permette la costituzione di una ipoteca speciale sul maggior valore, che il fondo acquisterà in seguito ai miglioramenti. Or il prezzo di vendita in caso di espropriazione, pure essendo determinato anche dall'esistenza delle migliorie, non sempre è tale da superare il valore attribuito al fondo stesso senza le migliorie.

Il problema del credito agrario è pertanto ancora insoluto ed è di assai difficile soluzione. Se si ricorresse al sistema, di cui si è discorso nel numero antecedente per facilitare la commerciabilità delle terre, vale a dire se si permettesse la cessione di fondi a società anonime per azioni, il problema del credito agrario sarebbe senz'altro risoluto, avvenendo per necessità stessa di cose la distinzione fra il credito all'azionista ed il credito alla società anonima proprietaria delle terre. E questa — ciò è evidente — ricorrerebbe al credito solo a scopo di miglioramenti culturali.

Non ricorrendosi a tale sistema, dato il gravoso debito ipotecario già esistente, sembrano non esservi che due mezzi:

1.º o procedere alla estinzione dei debiti esistenti, costringendo i creditori ad accettare in pagamento una parte delle terre ipotecate, valutate ad un determinato saggio e proibire poscia l'accensione di altre ipoteche all'infuori di quelle

garenzia di mutui concessi per miglioramenti agrarii;

2.° oppure ammettere che l'annualità comprensiva dell'interesse e dell'ammortamento, relativa ad un mutuo concesso a scopo di miglioramento agrario, accompagnasse il fondo presso qualunque possessore, anche in caso di vendita giudiziaria e fosse esigibile con i privilegi fiscali.

Quanto al credito per sementi, concimi, materie anticrittogamiche ed in genere a mutui per operazioni e lavori, il cui frutto si ha entro l'anno, non è necessario, ma è utile ricorrere all'emissione di titoli. Questi crediti sono già garantiti da saldi privilegi sul raccolto (art. 1958, n. 5 cod. civ. e legge 7 luglio 1901).

A maggior garanzia potrebbero concedersi i privilegi fiscali per l'esazione e comminarsi sanzioni penali contro coloro che vendessero i frutti, su cui grava il privilegio frodando l'istituto sovventore.

La distribuzione di tale forma di credito deve essere fatta col sussidio di tecnici capaci. In Italia è in genere fatta da casse di risparmio, da società cooperative, col concorso di direttori di cattedre ambulanti di agricoltura. La legge 7 luglio 1901 ed il reg. 13 febbraio 1902 autorizzarono la cassa di risparmio del banco di Napoli a sovvenire entro certi limiti con i propri fondi gli istituti intermediari già costituiti o che si potessero costituire nelle provincie, in cui il banco di Napoli ha propri stabilimenti.

Peraltro la distribuzione di tale forma di credito potrebbe anche essere fatta da enti pubblici, quando la direzione di essi fosse affidata a speciali agenti tecnici. Anzi ciò produrrebbe non lievi vantaggi,

in quanto essendo affidate a tali enti anche altre funzioni, le spese generali per il servizio del credito sarebbero minori (1).

II. — Appropriazione delle risorse della natura.

Sommario. — I) *Appropriazione del suolo.* — 363. Svolgimento. — II) *Miniere, cave e torbiere.* — 364. Svolgimento. — III) *Usi particolari di cose demaniali.* — 365. Necessità dell'autorizzazione amministrativa. — 366. Inconvenienti del sistema delle concessioni per derivazioni da acque pubbliche a favore di privati. — 367. L'assunzione a pubblico servizio della distribuzione dell'acqua e della forza motrice. — IV) *Caccia.* — 368. Svolgimento. — V) *Pesca.* — 369. Svolgimento.

I. — Il suolo.

363. Nelle nostre antiche società la maggiore delle risorse, che la natura offre all'uomo — il suolo — ha da lunga pezza formato oggetto di appropriazione privata. La proprietà individuale del suolo è generalmente ritenuta, nello stadio attuale di civiltà, la condizione più favorevole allo sviluppo della ricchezza. La questione ha pratica importanza per i paesi nuovi, nei quali gli enti pubblici posseggono estensioni grandissime di territorio suscettibile di essere ridotto a coltura Generalmente è

(1) Sull'argomento, Presutti, *L'amministrazione pubblica dell'agricoltura*, nel vol. V del *Trattato completo* dell'Orlando. — Venezian, *Relazione al Congresso Giuridico di Palermo.*

seguito il sistema della concessione in proprietà sia in piccoli, sia in grandi lotti, i primi a favore di lavoratori non del tutto sforniti di risorse, gli altri a favore di capitalisti, o di società di capitalisti. Solo in molte colonie australiane non si segue tale sistema, ma sibbene l'altro della concessione in una specie di enfiteusi a lungo termine. Mancano dati per decidere quale dei due sistemi sia il preferibile.

Lo studio del modo di regolare la proprietà privata esorbita dal campo della scienza dell'amministrazione, la quale invece deve occuparsi della questione del passaggio da forme antiquate di diritti reali, demani comunali e feudali, usi civici, ecc. alla forma moderna di proprietà. Il tempo ed il modo di tale trasformazione interessano troppo da vicino le maggiori forze sociali, perchè la loro azione al riguardo non debba essere del tutto decisiva. La scienza dell'amministrazione, dopo constatato che lo scioglimento delle promiscuità ha luogo in modo da favorire gli elementi socialmente più forti, può solo suggerire:

α) che non si proceda in tal materia in modo generale, ma caso per caso, località per località, man mano che in ciascuna di esse si manifesta necessaria la trasformazione:

β) che non debba esservi intervallo alcuno di tempo fra la cessazione dello *statu quo* ed il nuovo assetto della proprietà;

γ) che le operazioni per la trasformazione si svolgano il più celermente possibile, specie con la istituzione di giurisdizioni speciali, agenti *ex officio*.

II. — Miniere cave e torbiere (1).

364. Anche nelle antiche società restano peraltro alcune risorse della natura, che non ancora sono utilizzate ed altre che non hanno formato oggetto di appropriazione individuale, e riguardo alle quali pertanto è necessario un più attivo intervento dello Stato.

Le miniere, cave e torbiere rientrano nella prima di tali categorie. Le legislazioni minerarie sono varie, per quanto tutte conducono ad una più o meno completa appropriazione individuale. Vi sono legislazioni a tipo romano, secondo le quali il proprietario del suolo lo è anche del sottosuolo e quindi esso solo può ricercare e sfruttare la miniera. Questa legislazione non sembra favorevole allo sviluppo delle industrie minerarie, perchè i proprietari non hanno mezzi nè attitudini per ricercare le miniere di guisa che il loro intervento si riduce soltanto o a resistere per ignoranza, o a porre delle taglie su coloro che ricercano le miniere. Altre legislazioni sono informate al tipo della concessione da parte dello Stato con indennizzazione più o meno larga del proprietario del suolo. Secondo tale legislazione si hanno maggiori facilità per ricercare le miniere, ed una volta trovatele, per sfruttarle in tutta la loro estensione. Per le cave e torbiere anche questo tipo di legislazione ha maggiori riguardi per i diritti del pro-

(1) Vedi l'articolo *Bergbau* di Arndit e di von Juraschek, nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

prietario del suolo. In Italia vigono ancora nelle diverse provincie le antiche legislazioni; solo con legge 30 marzo 1893 e reg. 14 gennaio 1894 si provvide alla polizia delle miniere.

III. — Usi particolari di cose demaniali (1).

365. La maggior parte dei corsi d'acqua ed il lido del mare fanno parte del demanio dello Stato e perciò stesso l'uso speciale di una porzione di essi da parte di qualche privato non è possibile senza un'autorizzazione amministrativa. (In Italia legge 10 agosto 1884 per le derivazioni di acque pubbliche: ed il codice della M. M. per concessioni di tratti di lido di mare).

366. Sempre più importante va diventando la utilizzazione delle acque sia scopo di irrigazione, sia a scopo di ottenerne forza motrice, che può trasportarsi a distanza mediante l'elettricità.

Il sistema delle concessioni amministrative in tale materia non impedisce gli accaparramenti, salvo che non lo si temperi con la disposizione che la concessione possa farsi solo a favore del consorzio di coloro, che usufruiranno dell'acqua pei propri bisogni, limitazione praticamente impossibile per l'impotenza finanziaria di molti degli utenti. Così la legge italiana 2 febbraio 1888 e 11 maggio 1890 si limitano ad accordare particolari facilitazioni quando il concessionario sia un consorzio. Ma il sistema della concessione non a favore degli

(1) Per la parte giuridica, vedi Romano, pag. 431 e sgg. 433-439.

utenti ma di altri, porta necessariamente alla creazione d'intermediari, che ricederanno l'acqua o la forza motrice a chi ne ha bisogno, non al prezzo di costo, ma al massimo prezzo che le condizioni speciali permettono agl'industriali di pagare. Nè possono assicurarsi tali guadagni allo Stato mediante l'imposizione di tasse a carico dei concessionari, perchè stante la diversità del costo di produzione nei vari casi e la diversità dei prezzi massimi che nelle varie località gli utenti possono pagare, è troppo difficile determinare la misura di tali tasse.

367. Sembra perciò necessario ricorrere alla cosidetta nazionalizzazione, vigorosamente patrocinato in *Italia* dal prof. Nitti, e cioè alla trasformazione in un pubblico servizio della derivazione delle acque, della loro distribuzione a scopo d'irrigazione, della produzione mediante esse di forza motrice e del trasporto di questa nei centri di consumo mediante l'elettricità. Questo sembra l'unico mezzo per ovviare ai gravi inconvenienti lamentati, ottenendosi così anche il vantaggio di procurare, a più miti condizioni, il capitale necessario per eseguire le opere, stante il più alto credito degli enti pubblici.

Condizioni per la buona gestione di tale servizio pubblico sono:

α) lo studio di tutti i corsi d'acqua, delle derivazioni che da essi possono farsi e dei modi di utilizzazione di tali derivazioni;

β) il conservare all'amministrazione diretta dello Stato la facoltà di autorizzare le derivazioni;

γ) il sancire che la concessione di una derivazione possa aver luogo soltanto a favore di consorzi d'interessati, o di enti locali autarchici. Non sembra invero logico affidare il servizio

derivazione all'amministrazione diretta dello Stato, giacchè trattasi di servizio d'interesse eminentemente locale

d) la facoltà degli enti pubblici concessionari della derivazione di poter imporre l'acquisto dell'acqua ai terreni, di cui è economicamente utile l'irrigazione e l'acquisto della forza motrice da parte di coloro che ne usano oltre una determinata quantità e che già non dispongono di forza motrice idraulica, stabilendo per altro un prezzo più favorevole per coloro, che hanno già in esercizio degli impianti a vapore, o a gas. Per tal modo, procedendo gradualmente alla creazione della forza motrice ed al suo trasporto, si agirebbe con maggior sicurezza di successo.

In Italia per le leggi 29 maggio 1873 e 25 febbraio 1886 la costruzione e l'esercizio di canali di irrigazione non sono considerati come servizi pubblici, e non è dichiarato obbligatorio l'acquisto dell'acqua per i fondi, sui quali l'irrigazione è possibile. Lo stesso deve dirsi per le derivazioni a scopo di produrre forza motrice.

IV. — Caccia (1).

368. Riguardo alla caccia ci si trova di fronte ad un'attività, che ha scopo anche economico e per cui le risorse offerte dalla natura non hanno formato obbietto di una completa appropriazione in-

(1) Vedi le voci: *Jagd* e *Jagdrecht*, di Endress e Lippert, nello *Handwörterbuch der Staatwissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

parte giuridica, Romano, p. 223.

dividuale. Lo Stato interviene in tale materia per impedire:

α) che l'esercizio della caccia rechi danno alla cultura dei fondi col passaggio di uomini e di animali. All'uopo ciascuno ha il diritto di cacciare nel suo fondo, nessuno nel fondo altrui contro il divieto del possessore (art. 428 cod. pen.).

β) che l'esercizio della caccia rechi danno all'agricoltura col distruggere una soverchia quantità di uccelli. All'uopo si proibisce la caccia durante il tempo delle cove (art. 217 n. 19 legge com. e provin.) e si potrebbe proibire la caccia con arnesi troppo potenti (paretai, ecc.);

γ) che la caccia si eserciti in modo da porre in pericolo l'incolumità delle persone (per es. art. 30, legge 30 giugno 1889);

δ) l'esercizio della caccia si può subordinare al pagamento di una tassa. In Italia vi è infatti subordinato.

V. — Pesca (1).

369. Analoga alla caccia è la pesca. Nelle acque di proprietà privata può pescare soltanto il proprietario; però se l'acqua appartiene a provincie, Comuni, consorzi di scolo e di irrigazione, questi enti, per riservarsi il diritto esclusivo di pesca, debbono fare analoga dichiarazione. Negli altri casi la pesca può esercitarsi da qualunque cittadino;

---

(1) Vedi art.: *Fischerei* del Buchenberger, nello *Handwörterbuch der Staatwissenchaften*, di Conrad, Elster, Lexis e Loening.

Per la parte giuridica, Romano, pag. 224 225.

ma lo Stato interviene con fini analoghi a quelli per cui interviene riguardo alla caccia:

α) per impedire la eccessiva distruzione del pesce, ciò che ottiene proibendo la pesca in determinate stagioni e con determinati arnesi;

β) per regolare la pesca che si fa nelle acque dello Stato in modo da impedire che o forestieri, o cittadini di altre parti del paese vi si rechino a pescare;

γ) per proteggere gli stabilimenti di piscicoltura e consimili e sorvegliarli anche a scopo sanitario e per proteggere i grandi impianti per la pesca;

δ) per ripopolare le acque, mediante l'immissione di avanotti, ecc. (legge 4 marzo 1877; regolamento 3 marzo 1879; 31 dicembre 1879).

III. — Aiuti specifici a singole produzioni.

Sommario. — 370. Più attivo intervento a favore dell'agricoltura. — 371. Istruzione agraria. — 372. Enti pubblici rappresentanti gl'interessi dell'agricoltura ed agenti per il suo miglioramento. — 373. Foreste. — 374. Consorzi grandinifughi. — 375. Lotta contro i parassiti delle piante. — 376. Lotta contro le malattie infettive del bestiame. — 377. Aiuti a singole produzioni. — 378. Irrigazioni. — 379. Colonizzazione interna — 380. Aiuti alla produzione industriale.

370. Già nel corso di questo capitolo abbiamo avuto occasione di accennare ad aiuti, di cui la A. è larga verso singole industrie, per esempio alli che concede all'industria delle costruzioni

navali ed a quella dei trasporti marittimi. Si è poi discorso dei molteplici aiuti di ordine generico, concessi dalla P. A. senza aver riguardo a determinate attività economiche. Ma l'attività produttiva, in modo specifico più potentemente aiutata dalla P. A. è l'agricola. Questi maggiori sforzi a favore dell'agricoltura sono determinati dal maggior numero di persone interessate nella produzione agricola, dalle meno liete condizioni dell'agricoltura in confronto della industria, avendo questa di regola impianti più recenti, dallo stato di maggior dispersione in cui si esercita l'agricoltura, dalle maggiori difficoltà, che provano gli agricoltori per associarsi in confronto degli industriali, dalla maggiore ignoranza tecnica degli agricoltori.

La P. A. interviene adunque più intensamente in favore dell'agricoltura sia per rimuovere danni, sia per procurarle vantaggi.

371. Prime condizioni per un efficace intervento della P. A. in favore dell'agricoltura sono la diffusione dell'istruzione professionale agraria e l'organizzazione di enti, che rappresentino gl'interessi dell'agricoltura ed ai quali possa affidarsi la maggior parte dell'attività da spiegare dalla P. A. per il miglioramento della produzione agricola.

Per la diffusione dell'istruzione professionale agraria valgono gli stessi principî già svolti nel cap. VII di questa parte speciale.

In Italia tale ramo d'istruzione è affidato quasi esclusivamente ad istituti di Stato, la maggior parte dei quali peraltro è mantenuta col concorso degli enti locali, provincie e Comuni. Sovraintende a tali istituti il Ministero di agricoltura, industri e commercio, assistito dal Consiglio per l'istruzi agraria e dal Comitato di tale Consiglio. Q

corpi attendono riguardo agl'insegnanti delle scuole di agricoltura alle stesse mansioni, che sono proprie del Consiglio superiore e della Giunta del Consiglio superiore della P. I. riguardo agli insegnanti degli istituti superiori e delle scuole secondarie.

La legge fondamentale per gl'istituti d'istruzione agraria è quella del 6 giugno 1885. Esistono istituti d'istruzione superiore; analoghe ai quali sono le Facoltà agrarie esistenti presso le Università di Bologna e di Pisa. Lo scopo di questi istituti è quello di impartire la più alta istruzione in materia di agricoltura. Esistono poi le scuole pratiche e le scuole speciali di agricoltura, il cui scopo è quello di formare dei buoni fattori per aziende agrarie. Per l'ammissione nelle scuole superiori è necessaria la licenza liceale o d'istituto tecnico: per l'ammissione nelle scuole pratiche e nelle scuole speciali la licenza elementare.

Presso alcuni istituti tecnici esistono anche sezioni di agronomia, ma con indirizzo più teorico che pratico, tanto che i giovani ottenuta la licenza dovrebbero recarsi a far pratica presso una scuola pratica o speciale d'agricoltura. Anche nelle scuole normali s'impartisce l'insegnamento dell'agricoltura per mettere in grado i maestri d'impartire i rudimenti di tale insegnamento nelle scuole elementari.

Delle scuole di medicina veterinaria (reg. 29 gennaio 1891), le quali impartiscono un'istruzione, che prevalentemente serve per la produzione agricola, si è già parlato nel Cap. VII di questa parte speciale. Occorre invece rammentare le sezioni di agrimensura esistenti presso quasi tutti gli istituti tecnici, le quali impartiscono insegnamenti ed abilitano all'esercizio di professioni, che in modo indiretto concernono la produzione agraria.

372. Quanto poi alla costituzione degli enti, di cui testè si è fatto cenno, essa deve essere coattiva. vale a dire tutti gli agricoltori debbono farne parte. In Italia invece i comizi agrari riordinati col regolamento 3 aprile 1884, sono enti pubblici, ma gli agricoltori non sono costretti nè a farne parte, nè a contribuire nelle loro spese. È grave errore che ha condannato all'impotenza tali enti.

Questi possono, secondo quanto già è stato detto, essere costituiti su di una base territoriale, ma questa base deve essere molto ristretta, al doppio fine di impedire che gli enti stessi debbano rappresentare gli interessi di diverse categorie di produttori e di avvicinarli per quanto è possibile agli agricoltori. La direzione di tali enti deve essere affidata ad elementi tecnici stipendiati, oltre che ad elementi elettivi, causa le funzioni cui essi devono attendere.

Le principali di tali funzioni sono:

α) studio delle condizioni della produzione agraria nelle località e dei mezzi per migliorarla, nonchè delle nuove culture che possono introdursi;

β) statistica della produzione e dei prezzi;

γ) impartire la più elementare istruzione agraria;

δ) esercitare la polizia rurale e combattere le malattie delle piante e degli animali;

ε) esercitare certe più semplici forme di credito agrario, specialmente quello per l'acquisto di sementi, di concimi, ecc. L'esercizio di tale specie di credito non presenta grandi difficoltà e appunto per ciò può essere anche affidato ad un ente pubblico. Lo facilitano il sistema di fare i prestiti in natura, la creazione di titoli speciali da cui risulti la causa del credito e quindi l'efficacissima garanzia, di cui il cod. civ. (art. 1958) lo munisce, la facoltà

di esigere i crediti con i privilegi fiscali, la facoltà di fare sequestri conservativi anche senza intervento del magistrato. Esercitare anche il credito agrario per miglioramenti di carattere permanente, secondo quanto si è detto più sopra (n.° 362);

ζ) esercitare la polizia forestale e curare il rimboscamento sotto una direzione centrale;

η) acquistare animali da allevamento e darli a soccida agli agricoltori;

ϑ) dirimere le controversie fra operai e intraprenditori agricoli;

ι) acquistare macchine per lavori agrari e cederle in fitto agli agricoltori della località;

κ) tenere stazioni di monta equina, ovina, suina, ecc.

μ) impiantare stabilimenti per la produzione del burro, del formaggio, dell'olio, per la pigiatura delle uve; e depositi o magazzini generali di prodotti agrari;

ν) aprire canali d'irrigazione con facoltà di renderne obbligatorio l'acquisto ai proprietari, i cui fondi sono suscettibili di usufruirne.

L'esercizio di molte di queste funzioni richiede non solo un personale tecnico, ma anche l'istituzione di campi sperimentali, ecc.

Oltre queste funzioni fondamentali potrebbero assegnarsene, per ragione di economia, a tali enti altre, che, se non hanno il fine esclusivo di aiutare la produzione agraria, hanno però questo scopo insieme ad altri e sono tali che il loro esercizio richiede una capacità tecnica, che i funzionari preposti a tali enti, o hanno, o possono con grande facilità procurarsi. Tale sarebbe per es., secondo quanto è già stato detto, il servizio della viabilità intercomunale,

373. Con questi, che sono basi e strumenti per l'efficacia della sua azione, può la P. A. intervenire per aiutare genericamente l'agricoltura o singoli rami di produzione.

Deve intervenire per la conservazione e la ricostituzione delle *foreste*, che tanta influenza hanno sul regime delle acque. La P. A. deve proibire il dissodamento in quelle località dove o la foresta è l'unica cultura possibile, o è necessaria per il buon regime delle acque. La legge deve fissare un criterio per determinare quali sono tali località. In Italia non si può disboscare al di sopra della zona superiore del castagno, (legge 20 giugno 1877). È ora sottoposto all'esame del Parlamento un progetto di legge, che estende moltissimo il vincolo forestale. Deve poi istituirsi una giurisdizione speciale, che possa agire anche *ex officio* per applicare questo criterio ai casi singoli e determinare quali sono i terreni vincolati e quelli che possono svincolarsi (Comitati provinciali e IV sezione del Consiglio di Stato). Però non è utile delimitare la competenza territoriale di tali giurisdizioni sulla base delle ordinarie circoscrizioni amministrative, ma bisogna invece determinarla in base ai bacini idrografici. La P. A. deve poi vigilare per l'osservanza di tali norme e cioè per la conservazione dei boschi. In Italia attendono a tali mansioni dei funzionari speciali, educati ed istruiti in uno speciale istituto di Stato, quello di Vallombrosa (ispettori forestali, corpo delle guardie forestali).

Peraltro le gravose limitazioni imposte alla proprietà privata, le difficoltà della vigilanza rendono preferibile un altro sistema, per cui le foreste sono di proprietà dello Stato o di altri enti pubblici. I Italia esistono vari boschi di proprietà dello S ed essi sono stati dichiarati inalienabili.

Gli errori commessi in passato rendono in molti casi necessario di procedere a costose opere di rimboschimento. Tali opere sono per la legge 1.° marzo 1888 affidate ai proprietari singoli ed ai consorzi e possono essere rese obbligatorie. Ma per la ragione testè enunciata, quando si tratta di vaste estensioni da rimboscare è più prudente vi proceda direttamente la P. A., espropriando i terreni, eseguendo le opere e sottoponendo a speciali contributi tutta la zona, alla quale produce vantaggio il rimboschimento. Nel caso invece di tratti poco estesi è meglio ricorrere al sistema d'imporre ai proprietari l'obbligo di rimboscare.

374. La inconsulta distruzione dei boschi ha aumentata grandemente la frequenza e l'intensità delle grandinate, le quali tanto più duramente colpiscono l'agricoltura, quanto essa è più intensiva. Sembrando che gli spari con grossi cannoni a polvere volti verso il cielo valessero a prevenire le grandinate, in Italia la legge 9 giugno 1901 provvide a facilitare ed a rendere obbligatoria, sulla domanda di un determinato numero d'interessati, la costituzione di consorzi p·r gli spari contro la grandine, ad assicurare con opportune norme la pubblica incolumità e specialmente quella del personale addetto agli spari ed infine a concedere l'esenzione dalla tassa di fabbricazione per la polvere adoperata in tali spari.

Inoltre, non essendo ancora bene accertate le norme tecniche relative a tali spari, la legge ha dato facoltà all'amministrazione dello Stato di avvalersi, in una plaga da determinare, dell'opera dei consorzi in essa esistenti per studi ed esperienze.

La legge in parola non è però applicata senz'altro in tutto il territorio dello Stato. Essa si ap-

plica soltanto in quelle provincie i cui Consigli provinciali ne facciano richiesta.

375. Altro compito importantissimo della P. A. relativo all'agricoltura è quello diretto ad impedire la diffusione delle malattie dovute a parassiti che attaccano le piante utili all'agricoltura. Al riguardo importantissima è l'azione contro la fillossera della vite.

La legge fondamentale in materia è quella del 4 marzo 1888. Essa è ispirata al concetto di impedire la diffusione della malattia da luogo a luogo mediante il trasporto del parassita, fatto mediante l'esportazione di piante e di parti di piante infette, di distruggere contro indennità le piante nella località infette, quando queste siano di estensione limitata, di isolarle quando la loro estensione sia rilevante; di sussidiare i proprietari di vitigni infetti i quali, quando sia opportuno, applichino il metodo curativo.

I divieti di esportazione dalle località infette per trasportarli sia in altri punti del territorio nazionale, sia all'estero, sono identici per tutti gli Stati, che, come l'Italia, hanno aderito alla Convenzione di Berna.

Tale convenzione ebbe appunto lo scopo di render possibile, in limitata misura, l'esportazione e il transito per paesi esteri di piante e di parti di piante, che hanno la potenzialità di servire da veicolo alla fillossera. Tale scopo lo si raggiunse coll'obbligo assunto dagli Stati contraenti, di impedire l'esportazione dai luoghi infetti non solo per l'estero, ma anche per altre località del territorio nazionale.

La P. A. si è anche preoccupata della ricostituzione dei vigneti distrutti con viti nostrane inne

state su ceppi di viti americane. All'uopo l'amministrazione esercita un'attiva sorveglianza sui vivai privati. Essa inoltre ha istituito appositi vivai di viti americane, dai quali estrae talee e barbatelle che distribuisce, or gratuitamente, or a prezzo minimo agl'interessati.

Questa funzione specifica di aiutare alla ricostituzione dei vigneti e l'altra di cooperare all'azione per limitare quella fillosserica come altre infezioni sono state assegnate dalla legge 6 giugno 1901 ai *Consorzi antifillosserici*, istituiti in ogni mandamento della regione pugliese. Questi consorzi traggono le loro risorse da una speciale imposta gravante sui vigneti in proporzione della loro estenzione.

Disposizioni analoghe dirette ad impedire l'importazione dell'infezione, e ad imporre l'esecuzione della cura sono state emanate per parassiti di altre piante utili all'agricoltura.

376. La P. A. provvede poi ad impedire la diffusione delle malattie del bestiame non solo perchè alcune di queste possono comunicarsi all'uomo, ma ânche perchè, costituendo l'allevamento del bestiame uno dei rami più importanti della produzione agricola, la eccessiva e straordinaria mortalità cagiona perdite rilevanti agli agricoltori.

La P. A. interviene pertanto specialmente quando si tratta di malattie infettive.

In forza della legge 22 dicembre 1888, modificata dalla legge 26 giugno 1902, sovraintendono al servizio la direzione generale di sanità e due ispettori veterinari. Per la legge del 1902 sono inoltre istituiti i veterinari provinciali ed ove un decreto del prefetto ne riconosca la necessità anche veterinari comunali o consorziali. I veterinari provinciali sono

funzionari burocratici solo nelle provincie in cui hanno importanza notevole l'allevamento ed il commercio dei bestiame. Sono istituiti anche veterinari di confine e di porto, funzionari burocratici, il cui stipendio è per intiero a carico dello Stato.

Avuta cognizione di un caso di malattia infettiva si procede all'isolamento dell'animale malato ed alla disinfezione del locale in cui stazionò. Nei casi di peste bovina, di pleuro-pneumonite contagiosa e di morva, il prefetto su parere del veterinario provinciale può ordinare anche la distruzione dell'animale, accordando al proprietario una indennità non superiore a lire 300.

Inoltre dichiarata infetta una località si procede all'isolamento della medesima: vi si sospendono le fiere e mercati anche nelle località vicine e gli animali non possono asportarsi dalla località infetta: si esercita una sorveglianza speciale sul bestiame delle località vicine. Si devono inoltre disinfettare i luoghi dove il bestiame ha stazionato ed i carri, anche ferroviari, con i quali furono trasportati animali infetti (ordinanza 20 febbraio 1902).

Per assicurare l'osservanza di tali norme valgono:

α) le visite eseguite dai veterinari di porto e di confine agli animali che s'importano;

β) il divieto di trasferire il bestiame in diversa località senza certificato di origine;

γ) l'obbligo fatto alle amministrazioni ferroviarie di disinfettare i piani caricatoi, ed i carri che hanno servito al trasporto del bestiame;

δ) l'obbligo fatto ai veterinari ed ai proprietari e detentori di denunciare i casi di malattia infettiva o sospetta come tale ed anche i semplici

casi di morte non riferibili a malattie comuni già accertate;

ε) la vigilanza sulle stalle di sosta e sulle fiere e mercati.

La legge del 1902 impone il pagamento di diritti per le visite veterinarie: il prodotto di questi diritti insieme a quello della multe per contravvenzioni forma apposito fondo, del quale metà viene destinato come fondo di riserva per il caso di epizoozie e l'altra metà serve per il pagamento della quota di spesa per tali servizi, ricadente a carico dello Stato. Le spese per il veterinario provinciale e quelle per le indennità per l'abbattimento di animali sono per metà a carico della provincia interessata e per metà a carico dello Stato.

Oltre queste norme valgono quelle da sancirsi in appositi regolamenti provinciali, nei quali debbono essere anche fissati i diritti da pagarsi ai veterinari municipali per la visita del bestiame sui mercati e per il rilascio dei certificati sanitari.

377. La P. A. poi interviene anche per procurare il miglioramento di singole produzioni. Il tipo di tale intervento, che si mantiene costante salve le diverse modalità determinate dalla natura delle singole produzioni, è il seguente. Esistono stazioni di prova, le quali sono istituti di ordine superiore, che come fine complementare hanno anche quello dell'insegnamento ma che come fine principale hanno quello di studiare i mezzi con cui migliorare i vari processi produttivi. Anzi alcune di queste stazioni, gli oleifici, le stazioni di monta equine, taurine, ovine, ecc., compiono nell'interesse dei privati, che li richieggono e contro pagamento, alcuni atti necessari per la produzione. Gli oleifici possono macinare olive per conto di privati: le stazioni di

monta hanno animali, che coprono le femmine portate da privati.

Alla dipendenza di questi stabilimenti principali ne esistono altri di minor conto, i quali anzi spesso sono semplici stabilimenti privati, che la P. A. sorveglia e sussidia.

Sono per tal modo incoraggiati l'allevamento del bestiame, l'industria casearia, l'oleificio, l'enologia, la bachicoltura, l'apicoltura.

Per alcune produzioni esistono servizii speciali di minor conto: per la produzione equina e bovina, per esempio, i libri genealogici; per la produzione del vino gli enotecnici all'estero.

378. Speciale azione spiega la P. A. per incoraggiare ed allargare l'irrigazione dei campi, ove la medesima è possibile.

Esistono in primo luogo antichi canali di proprietà dello Stato, la cui acqua viene da esso ceduta contro pagamento a scopo d'irrigazione. Ma è specialmente per incoraggiare l'apertura di nuovi canali che la P. A. spiega la sua azione.

L'apertura di nuovi canali può, in forza della legge 25 febbraio 1886 e del regol. 28 febbraio 1886, essere opera di provincie, di Comuni, di privati intraprenditori ed anche di consorzi d'interessati. Però la legge suddetta non obbliga tutti gl'interessati a far parte del consorzio, nè sono obbligati ad acquistare l'acqua tutti coloro, che hanno terre suscettibili di essere utilmente irrigate con le acque di quel determinato canale. La forma del consorzio è assunta unicamente perchè rende più facile la costituzione di un forte organismo sociale, che può ricorrere al credito a più miti condizioni. La legge pertanto concede a tali consorzi, in determinate condizioni, il beneficio di esigere i contributi dai consorziati

i privilegi fiscali. Lo Stato può concedere inoltre un sussidio a fondo perduto per una durata non superiore a trent'anni e nel limite del 3 o del 2 $^0/_0$ del capitale impiegato, a seconda che la derivazione sia o meno superiore a 30 moduli a minuto secondo, purchè gli enti locali diano anche essi un sussidio non inferiore ad un decimo di quello dato dallo Stato. Il sussidio dello Stato diminuisce di un terzo dopo il primo decennio e di due terzi dopo il secondo.

Più efficace sembra l'organizzazione creata, limitatamente alla Sardegna dalla legge 2 agosto 1897 e dal regol. 15 maggio 1898, in quanto essa riesce a costringere tutti coloro, i cui fondi possono essere irrigati, o ad acquistare l'acqua o a far parte del consorzio.

379. Per una plaga speciale la P. A. ha spiegato anche un'azione speciale per la colonizzazione delle terre. S'intende parlare dell'Agro Romano, riguardo al quale la legge 8 luglio 1883, ha sancito l'obbligo dei proprietari, compresi nel raggio di 10 chilom. dal miglio aureo del Foro, di introdurre nelle loro terre i miglioramenti e le colture specificate caso per caso da apposita Commissione. In caso d'inadempienza i proprietari sono espropriati ed i loro fondi rivenduti o concessi in enfiteusi a piccoli lotti.

Il sistema è stato scarsamente efficace. Più semplice e più efficace sarebbe stato determinare i miglioramenti di carattere permanenti indispensabili per introdurre in ciascun fondo la cultura intensiva: facilitare il credito ai proprietari per l'esecuzione di tali lavori: eseguirli in danno dei proprietari inadempienti, rimborsandosi la P. A. della spesa sostenuta mediante un'annualità, comprensiva dell'in-

teresse e dell'ammortamento, esigibile con i privilegi fiscali

380. Molto più limitata è l'attività della P. A. per lo sviluppo delle industrie. Già (n. 370) se ne sono dette le ragioni. Qui possiamo aggiungere l'altra che è più facile ed apparentemente meno dispendiosa per la P. A. procurare tale sviluppo ricorrendo a dazi protettivi.

Mezzi speciali, a cui potrebbe farsi ricorso sono quelli dell'organizzazione del credito industriale secondo le norme più sopra esposte (n. 360) ed ora, in cui è risolto, anche industrialmente, il problema del trasporto della forza a distanza, quello di trasportare a cura della P. A. la forza dai luoghi, in cui la si ha a pochissimo prezzo, nei centri suscettibili di sviluppo industriale, per ivi rivenderla a prezzo di costo. In Italia, come si è detto, la P. A. non attende a tale servizio: e la legge si è invece limitata a favorire le derivazioni eseguite da consorzi d'interessati (n. 366 e 367) ed a sancire l'obbligo dei proprietari di dar passaggio per i rispettivi fondi alle condutture elettriche, sospese o sotterranee, salvo indennità (legge 7 giugno 1894 e regol. 25 ottobre 1895).

La P. A. provvede inoltre nell'interesse dell'industria ad istituire scuole di arti e mestieri. Esse sono ordinariamente istituite dalle provincie, dai Comuni e da altri enti morali allo scopo di fornire insegnamenti elementari di scienze e di arti, con particolare applicazione alle industrie locali. Concorrono al mantenimento delle scuole oltre i detti corpi morali, il Ministero di agricoltura e privati a mezzo di sussidi. La loro istituzione avviene a mezzo di decreto reale sulla proposta del Ministro di agricoltura.

Il governo di ciascuna scuola è commesso ad un Consiglio direttivo composto di delegati degli enti promotori, oltre al delegato governativo. Il Consiglio sceglie nel suo seno il presidente: formula il regolamento interno, nomina il direttore, scegliendolo fra gl'insegnanti, amministra i fondi della scuola.

Il Ministero ha il diritto di far visitare la scuola, ogni qual volta ne ravvisi la convenienza, dagli ispettori dell'insegnamento industriale, o da quelli delle industrie, o da altra persona di sua fiducia — e di sospendere temporaneamente e definitivamente il sussidio quando le ispezioni dimostrassero che la scuola non dà risultati soddisfacenti o non fossero osservate le disposizioni del proprio statuto.

A tutti questi servizii sovraintende il Ministero di agricoltura, industria e commercio, assistito all'uopo dal Consiglio dell'industria e del commercio (regol. 17 dicembre 1896).

CAPITOLO XI.

PROTEZIONE DEGLI INDIVIDUI IMPOTENTI E LOTTA CONTRO IL PAUPERISMO

Sommario. — 381. Varie forme di beneficenza. — 382 L'amministrazione delle istituzioni pubbliche di beneficenza in Italia. — 383. Disoccupati volontari. — 384. Inabili al lavoro per vecchiaia o per fisica impotenza: azione riparatrice. — 385. Azione preventiva. — 386. 387. Assicurazione contro gl' infortuni del lavoro. — 388. 389. Inabilità per vecchiaia: azione preventiva. — 390 Infanzia abbandonata. — 391. Disoccupazione per cause economiche.

381. Principio fondamentale della odierna costituzione sociale è che ognuno debba provvedere a sè stesso, procurandosi i mezzi di sussistenza ed entro certi limiti, determinati dal diritto privato, procurandoli anche ai propri parenti. Non tutti però hanno mezzi sufficienti per provvedere a loro stessi in ogni evenienza: ed inoltre non tutti hanno all'uopo energia sufficiente, nè sempre hanno tali mezzi le persone, cui il diritto privato fa obbligo di alimentare determinati parenti. Provvede in tal caso la beneficenza, per cui chi ha ad esuberanza, dà per aiutare coloro, le cui risorse sono, o temporaneamente o permanentemente, nulle od insufficienti. La beneficenza può essere libera e

tario, oppure pubblica e coattiva. Essa perciò presenta come una gradazione; può essere completamente lasciata all'iniziativa individuale: può viceversa essere esercitata come una funzione pubblica pur non costringendo i singoli a contribuire per costituire i fondi necessari: può infine essere esercitata come funzione pubblica con risorse raccolte dai singoli mediante la coazione giuridica. Nel primo caso abbiamo la beneficenza individuale e quella fatta da Comitati e da private associazioni: nel secondo caso abbiamo le istituzioni pubbliche di beneficenza: nel terzo infine la beneficenza è esercitata da enti pubblici coercitivi. Man mano che una società diventa più ricca la organizzazione della beneficenza si trasforma: dalla organizzazione meramente individualistica si giunge all'ultimo stadio, in cui alla beneficenza si provvede mediante risorse ottenute con la coazione giuridica. Due fatti principalmente determinano tale trasformazione: la maggior mobilità degli individui, per cui si attenuano i vincoli, che li uniscono alla famiglia ed al Comune; la repugnanza di una società ricca a vedere il penoso spettacolo delle miserie umane.

382. Nello stadio intermedio, causa il diverso grado di ricchezza dei vari gruppi locali di popolazione, onde in ciascuno di essi deve attendersi con diversa intensità a tale servizio, occorre necessariamente affidare agli enti locali tale servizio e fissare un criterio per determinare il domicilio di soccorso (In Italia art. 72-76 legge 17 luglio 1890). In questo stadio intermedio, in cui la beneficenza è affidata ad enti pubblici, i quali però non traggono le loro risorse dall'imposta, ma sibbene da liberalità di privati (1) occorre non solo costituire un or-

(1) Brondi, *La beneficenza legale*, nel vol. VIII del

ganismo di P. A. per amministrare tali enti e per sottoporli alla vigilanza ed alla tutela delle superiori autorità amministrative, ma anche lo Stato deve intervenire per cangiare, ove occorra, gli scopi specifici di beneficenza, che tali enti si propongono, in conformità delle mutate condizioni sociali. Certi scopi non sembrano invero rispondere a reali bisogni: tale quello di distribuire doti a zitelle oneste, che vadano a marito.

Il sistema adottato in Italia con la legge 17 luglio 1890 riguardo all'amministrazione delle istituzioni pubbliche di beneficenza è ispirato ai seguenti criteri:

α) autonomia di ciascuna istituzione salvo nei casi in cui per la piccolezza degli enti o per lo scopo di beneficenza che essi si propongono sia imposto il *concentramento* nella Congregazione di carità o il *raggruppamento* di enti, che hanno scopi identici;

β) costituzione in ogni Comune di un collegio, composto di funzionari onorifici, la *Congregazione di carità*, eletti dal Consiglio comunale che amministrino l'ente di beneficenza portante lo stesso nome ed anche tutte le altre istituzioni pubbliche di beneficenza, che non abbiano propria amministrazione

γ) l'amministrazione delle istituzioni pubbliche di beneficenza, che non sia esercitata dalla Congregazione di carità, viene invece affidata a col-

---

Trattato completo dell'Orlando: l'art. *Armenwesen* dovuto a vari autori nello *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* di Conrad, Elster, Lexis a Loening.

Per la parte giuridica, Romano, pag. 142-150 e pagine 303-321.

legi speciali di funzionari onorifici, i quali or sono eletti dai Consigli comunali e provinciali, or nominati dai Prefetti, or nominati da autorità ecclesiastiche, or infine — nel caso di corporazioni — dai componenti le medesime;

d) vigilanza e tutela su tali amministrazioni e sulla Congregazione di carità affidate rispettivamente alle Prefetture ed alle Giunte provinciali amministrative.

Tale sistema non dà completo affidamento in quanto manca la fondamentale garenzia della pubblica discussione e deliberazione, che sole facilitano il controllo esercitato dalla pubblica opinione.

È stato proposto da alcuno di far eleggere gli amministratori delle istituzioni pubbliche di beneficenza a suffragio universale. Sembrerebbe invece possibile distinguere i piccoli dai grandi Comuni. Nei primi l'amministrazione delle istituzioni pubbliche di beneficenza sarebbe meglio affidata al Consiglio comunale ed alla Giunta municipale: negli altri sarebbe forse utile istituire un'assemblea composta dei cittadini, i quali volontariamente contribuissero ogni anno una certa somma a favore della Congregazione di carità, per esempio la somma che essi pagano o per la tassa di famiglia o per quella sul valor locativo. Questa assemblea potrebbe eleggere i componenti i vari collegi amministranti si la Congregazione di carità, come le singole istituzioni ed esercitare un controllo su tali amministrazioni.

383. La forma più utile e più giusta di beneficenza è quella che tende a soccorrere coloro, i quali o non sono in grado di lavorare, o non riescono a trovar lavoro.

Per costoro, per le cause su accennate, v'ha una tendenza irresistibile ad organizzare la beneficenza

nella sua forma più evoluta, vale a dire ricorrendo all'imposta per procurare i mezzi necessari Dal che consegue anche un'azione complessa dello Stato per impedire con opportuni provvedimenti che si abbia bisogno di ricorrere alla beneficenza. Ma siccome diversi sono i fatti e le cause che determinano la disoccupazione, così sono anche diversi i provvedimenti, ai quali la P. A. deve ricorrere.

A) — Disoccupati volontari.

Si tratta di coloro i quali per una deficienza del sistema nervoso, *neurastenia*, non hanno l'energia morale sufficiente per lavorare; si tratta precipuamente dei mendicanti e dei vagabondi abituali. Di costoro si occupa finora il diritto penale. Ma i fatti mostrano l'impotenza delle norme punitive e le ricerche antropologiche ce ne danno la ragione. Sembra necessario segregare costoro permanentemente in apposite colonie, site in località distanti dai centri abitati, senza costringerli a quello, a cui sono impotenti, al lavoro.

B) — Inabili al lavoro.

384. Occorre distinguere dagl'inabili al lavoro per vecchiaia o per fisica impotenza, i fanciulli, per i quali occorrono provvedimenti speciali. Per gl'inabili al lavoro occorrono provvedimenti riparatori per così dire, per soccorrere coloro che non si è riusciti a premunire contro l'inabilità e provvedimenti *preventivi*, per premunire appunto in tempo opportuno coloro, che diventassero inabili.

Al primo ordine di provvedimenti appartengono: 1.° il soccorso ed il ricovero degl'inabili sforniti di mezzi di sussistenza. A costoro può provvedersi o assegnando loro un modesto sussidio mensile, o affidandoli ad un'onesta famiglia, che dia loro ricovero contro un tenue compenso, o ricoverandoli in appositi stabilimenti. Non sempre quest'ultimo è il sistema più economico, per quanto sia necessario ricorrervi in caso di non buona condotta del sussidiato. In Italia l'art. 81 della legge 30 giugno 1889, il regol. 19 novembre 1889 e la legge 27 dicembre 1897 ordinano il ricovero degl'inabili negli appositi stabilimenti sulla iniziativa del Ministero degl'interni, chiamando a concorrere nelle spese prima le Congregazioni di carità del Comune di origine, le Opere pie elemosiniere ivi esistenti, le altre Opere pie e Confraternite, per quanto le rendite degli enti medesimi non siano destinate a scopo di speciale beneficenza o a spese strettamente necessarie al culto della chiesa o del tempio, poscia il Comune di origine ed infine lo Stato, il quale peraltro anticipa la spesa necessaria; 2.° nel caso di inabilità temporanea e di breve durata provvedono come già è stato detto specialmente gli ospedali, se è determiminata da malattia, e le Opere pie elemosiniere.

385. Ma lo Stato interviene anche con numerosi provvedimenti, con i quali costringe determinate categorie d'individui a preordinarsi il modo di avere i mezzi di sussistenza nel caso diventino inabili.

All'uopo lo Stato esercita una sorveglianza sulle società di assicurazione sulla vita, ma anche e più specialmente sulle associazioni tontinarie e le imprese di ripartizione sì nazionali che straniere (legge 26 gennaio 1902 e regol. 21 luglio 1902).

Inoltre per categorie speciali di persone lo Stato più attivamente.

Già a tutti o a quasi tutti i suoi funzionari la P. A. accorda una pensione, anche allo scopo di non farli restare senza mezzi di sussistenza quando, divenuti inabili, cessino dal servizio, per quanto la pensione non abbia carattere strettamente alimentare. (In Italia legge 29 agosto 1888 per gli operai alla dipendenza del Ministero della guerra; legge 26 dicembre 1901 per gli operai alla dipendenza del Ministero della marina; legge per le pensioni ai maestri elementari testo unico 30, dicembre 1894; per la pensione ai medici condotti (legge 14 luglio 1898); per il personale al servizio delle tre grandi reti ferroviarie (legge 29 marzo 1900; regol. 2 agosto 1902).

Per le classi operaie provvedono altri istituti:

α) le Società di mutuo soccorso, che lo Stato favorisce con esenzioni d'imposte. (In Italia vedi legge 15 aprile 1886). Tali società richiedono ai soci il versamento di un contributo settimanale o mensile ed accordano ai propri soci un sussidio giornaliero in caso di malattia. Molte società accordarono anche pensioni per la vecchiaia, ma l'erroneità dei calcoli fatti e la tenuità dei contributi hanno reso impotenti molte società.

386. β). *Infortuni nel lavoro.* Lo scopo preventivo non si raggiunge se non col sistema dell'assicurazione obbligatoria. Contro l'assicurazione obbligatoria si è oppugnato che essa rende gl'intraprenditori meno prudenti e meno riguardosi della incolumità degli operai: ma contro questo inconveniente si rimedia coll'imporre agl'intraprenditori mediante regolamenti di polizia l'adozione di determinati provvedimenti di sicurezza, coll'assoggettare gl'intraprenditori a responsabilità civile nel caso di co'-- coll'affidare il servizio dell'assicurazione a

mutue d'industriali, i quali in tal caso avranno interesse ad usare tutte le precauzioni possibili per diminuire gl'infortuni, le indennità da corrispondere e perciò anche i premi di assicurazione da pagare. Per semplicità di amministrazione deve farsi ricadere sugl'intraprenditori l'obbligo del pagamento del premio, per quanto essi spesso lo riversino in fatto sugli operai col tener più bassi i salari. Deve esercitarsi una sorveglianza per ottenere che effettivamente si assicurino tutti gli operai, per i quali l'assicurazione è resa dalla legge obbligatoria, e non un numero minore. Anche per questo è utile non rendere meramente facoltativa, come in Italia, ma obbligatoria la costituzione di associazioni mutue fra gl'industriali di una determinata regione, perchè così tutti hanno interesse a vigilare perchè si assicurino tutti gli operai effettivamente impiegati. Vale all'uopo la splendida prova fatta dalla Mutua costituita tra gl'industriali di Milano. In tal caso l'azione della P. A. può limitarsi alla denuncia degl'intraprenditori, che impiegano operai, per i quali l'assicurazione è obbligatoria. Le indennità, cui gli operai han diritto, devono essere fissate dalla legge con criteri di facile applicazione per impedire contestazioni.

387. In Italia la legge Berti 3 luglio 1883 istituì una Cassa nazionale di assicurazioni per gl'infortuni nel lavoro col concorso delle principali Casse di risparmio, del Banco di Napoli e di quello di Sicilia, concedendole molti favori ed agevolazioni.

Non era però introdotto il principio dell'assicurazione obbligatoria, il quale invece fu adottato dalla nuova legge 17 marzo 1898. Però non per tutte le categorie di operai è dichiarata obbligatoria l'assicurazione; ne rimangono esclusi per esempio i la-

voratori del mare. La legge del 1898 lasciò una certa libertà di scelta circa l'istituto assicuratore e permise anche l'istituzione di associazioni mutue di assicurazione fra gl'intraprenditori senza renderle obbligatorie. Nel caso d'inabilità permanente sancisce il pagamento di una indennità in capitale, non di una pensione.

Una categoria di lavoratori fruiva da più lungo tempo d'istituti speciali: intendiamo parlare delle Casse invalidi per la marina mercantile (legge 28 luglio 1881).

388. γ) *Inabilità per vecchiaia.* Invano, come si è detto, tentarono di provvedere le società di mutuo soccorso, la tenuità dei versamenti rendendo loro impossibile di mantenere le promesse pensioni per la vecchiaia. D'altra parte non è necessario per raggiungere tale scopo ricorrere alla creazione di associazioni. Anzi, dato il carattere, che la pensione per la vecchiaia può avere di preordinare le risorse necessarie per fornire i mezzi di sussistenza agl'inabili per vecchiaia, a rigore non è neanche necessario astringere direttamente gli operai al pagamento di premi di assicurazione e tenerne conto separato, bastando all'uopo obbligare gl'intraprenditori al pagamento di somme per ogni operaio impiegato. Tutto ciò presuppone peraltro un largo sviluppo di questo servizio, fino al punto da costituire un obbligo per lo Stato il pagamento di una pensione, o il ricovero in uno stabilimento apposito di qualunque persona sia diventata per età inabile al lavoro e non abbia mezzi di sussistenza. Finchè viceversa si vuol fare una diversità di trattamento a coloro, i quali con i propri versamenti contribuiscono ad alimentare il fondo, che deve sovvenire ai loro bisogni nella vecchiaia, è necess-

tener conto degl'individui, che fanno tali versamenti e dell'ammontare di questi. Questo peraltro costituisce, a nostro avviso, uno stadio transitorio, come anche uno stadio transitorio costituisce il sistema di pensione per la vecchiaia vigente in Germania con assicurazione obbligatoria. Il contributo che lo Stato dà per ciascun assicurato si giustifica con il risparmio della spesa, che esso va a fare, dappoichè ogni invalido al lavoro che venga pensionato, costituisce una persona di meno da mantenere mediante la pubblica beneficenza.

389. In Italia l'assicurazione degli operai per la pensione per la vecchiaia non è obbligatoria, ma facoltativa. La legge 17 luglio 1898 ha istituito la Cassa nazionale di previdenza per l'inabilità degli operai, ente autonomo, che fu dotato con la carta moneta consorziale prescritta, con gli utili delle Casse postali di risparmio, con la metà dei biglietti delle antiche banche di emissione prescritti, con l'importo dei libretti della Cassa di risparmio postale prescritti, con i depositi prescritti fatti alla Cassa depositi e prestiti, con il decimo dell'avanzo del Fondo per il Culto, spettante allo Stato, con l'importo delle eredità vacanti ed altri minori proventi. La Cassa non promette pensioni determinate, ma proporzionali ai versamenti fatti dagli operai. Tali versamenti possono farsi col vincolo della mutualità, o riservarsi a beneficio esclusivo di chi li esegue. Le rendite della Cassa si distribuiscono per aumentare i conti di ciascun individuo, che ha versamenti. Non v'è obbligo di versare quote determinate o a periodi prestabiliti ma i versamenti non possono essere inferiori ai 50 centesimi mensili, nè superare le lire 100 annue. I versamenti si fanno sui libretti rilasciati dagli uffici postali. La Cassa non prov-

vede soltanto agli operai diventati inabili per vecchiaia (60 anni), ma anche a coloro che per invalidità, od infortunio, o malattia diventano inabili.

C) — Infanzia abbandonata.

390 S'intendono agevolmente le ragioni che determinano l'intervento dello Stato in tale materia. Non v'è soltanto un dovere d'umanità, ma anche motivi di pubblica sicurezza, per impedire che i ragazzi abbandonati non finiscano col costituire un pericolo sociale.

In tutti i paesi civili il ricovero degli esposti costituisce un servizio pubblico, al quale si provvede, in mancanza di apposite istituzioni, col prodotto dell'imposta. In Italia tale servizio è affidato alle provincie, ma una parte della spesa (un terzo o la metà secondo le varie regioni) incombe sui Comuni (art. 299 legge comun. e prov.).

Ma non sono soltanto questi i fanciulli, ai quali occorre provvedere. Ve ne sono di quelli, che rimangono orfani in tenera età, altri che hanno genitori tali, che sono incapaci di mantenerli e di educarli. Causa i gravi interessi pubblici, che sono in giuoco in tale materia, dovrebbe in tutti questi casi la P. A. intervenire. Presso di noi interviene per costituire i Consigli di famiglia e di tutela, provvedimento irrisorio di fronte a disgraziati, che non hanno risorsa alcuna. Esistono poi anche orfanotrofi e conservatorii, i quali sono istituzioni pubbliche di beneficenza, ma che ricoverano i fanciulli abbandonati per quanto le loro risorse lo consentono.

Sembra invece che dovrebbe, nel caso d'insufficenza di tali risorse, ricorrersi all'imposta per pr

vedere a tale servizio. Ma nei paesi poveri meglio che all'imposta può ricorrersi alle prestazioni in natura, affidando i singoli fanciulli abbandonati alle varie famiglie esistenti nel Comune ed imponendo a queste l'obbligo di mantenerli.

Lo speciale stabilimento di ricovero — brefotrofio, orfanotrofio — anche se non si ricorre al sistema delle prestazioni in natura, non apparisce necessario se non nel caso di fanciulli affetti da malattie organiche infettive — sifilide — nel caso di fanciulli deficienti (ciechi, sordo-muti, frenastenici) ed infine nel caso di fanciulli, che la disciplina della famiglia è impotente ad educare. In effetti alcune provincie dell'alta Italia hanno sperimentato con grande successo la sostituzione al sistema del brefotrofio quello di piccoli sussidi dati alle madri.

D) — Disoccupazione per cause economiche.

391. In questo caso occorre esaminare accuratamente la natura del fatto, che determina la disoccupazione. Se si tratta dell'ordinaria disoccupazione in proporzioni normali, possono valere gli uffici di collocamento, dei quali si è già discorso e l'istituzione di cucine economiche, di Monti di pietà, di pubblici dormitori, di Opere pie elemosiniere per lenire le sofferenze dei disoccupati.

Se la disoccupazione invece è determinata da crisi economiche, occorre esaminare la natura della crisi. Se questa si prevede sarà di breve durata occorrono provvedimenti per alleviare temporaneamente le sofferenze dei disoccupati:

a) estendendo l'azione delle cucine economiche, [illegible] pubblici dormitori, dei Monti di pietà, delle

Opere pie elemosiniere, le quali possono con grande facilità ed in modo molto equo distribuire soccorsi riscattando i piccoli pegni nei Monti di pietà;

b) compiendo a cura ed a spesa della pubblica amministrazione lavori, nella esecuzione dei quali i disoccupati possano occuparsi. Naturalmente i lavori debbono essere tali che dalla loro esecuzione tragga vantaggio principalmente la classe, che si trova disoccupata e nei quali pertanto la spesa per la mano d'opera prevalga sulle altre categorie di spese;

c) rimandando i disoccupati ai Comuni di origine, dove possono più facilmente essere soccorsi e dove possono vivere con minore spesa.

Ma se si tratta di crisi che si prevede di lunga durata non v'è che un rimedio efficace, per quanto doloroso ed è quello di invitare i disoccupati ad emigrare dirigendoli verso quei luoghi ove più facilmente possono trovar lavoro.

Purtroppo nessun rimedio organico suggerisce la scienza contro la disoccupazione. In questi ultimi tempi alcune grandi città del Belgio, Gand per esempio, hanno istituita l'assicurazione contro la disoccupazione, versando in apposita cassa un contributo uguale a quello versatovi dagli operai, che volessero assicurarsi. Ma del recentissimo esperimento s'ignorano i risultati.

INDICE

PREFAZIONE V

INTRODUZIONE

I. — **Oggetto della scienza dell'amministrazione.**

1. I tre punti di vista, dai quali si può considerare l'attività della pubblica amministrazione 1
2. Esempio 3
3. Il punto di vista *tecnico* ed il punto di vista *giuridico* 5
4. Il punto di vista *amministrativo* e le scienze giuridiche 7
5. Il punto di vista *amministrativo* e le scienze *tecniche* 10
6. La scienza dell'amministrazione ed il punto di vista amministrativo . . 11
7. La scienza dell'amministrazione e la politica 12
8. Il problema amministrativo è suscettibile di essere scientificamente risoluto: la scienza dell'amministrazione. 14
9. La scienza dell'amministrazione è *una* scienza politica, ma non *la* scienza politica 16

II. — **Altre definizioni e loro confutazione.**

10. Definizione della scienza dell'amministrazione . . . . . .

11. La scienza dell'amministrazione concepita come « politica dell'amministrazione » 18
12. La teoria del Vacchelli. . . . 21
13. Confutazione 22
14. La scienza dell'amministrazione concepita come esposizione di tutte le norme di qualsiasi natura dalle quali è regolata l'attività amministrativa. 24
15. La scienza dell'amministrazione concepita come studio del diritto razionale. 25
16. Il così detto diritto razionale . . 26
17. La definizione di C. F. Ferraris . 30
18-20. Confutazione 31-34
21. La scienza della finanza non è scienza autonoma 36

III. — **Il principio ed il metodo della scienza dell'amministrazione.**

22. Introduzione 38
23. Impossibilità di dimostrare *a priori* il principio fondamentale della scienza dell'amministrazione ivi
24. Possibilità d'indurre norme generali per risolvere singole categorie di problemi amministrativi . . 40
25. Importanza della identificazione dei caratteri che determinano la soluzione del problema amministrativo 42
26. Distinzioni della « parte generale » e della « parte speciale » . . . 43
27. Carattere della parte speciale. . . 45

PARTE GENERALE

CAP. I. — I CASI D'INTERVENTO DELLA P. A. E LE DIFFICOLTÀ TECNICHE DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI.

I. — **I casi d'intervento della P. A.**

28. Intervento dello Stato ed intervento della P. A. 47

29. Le tre forme d'intervento dello Stato. 48
I) — PRIMA FORMA D'INTERVENTO DELLO STATO.
30 Concetto 49
31-33 Casi in cui è necessaria un'attività amministrativa nella prima forma d'intervento dello Stato 50 53
II) — SECONDA FORMA D'INTERVENTO DELLO STATO.
34. Concetto 55
35. Mezzi con cui si esplica tale forma d'intervento: *A*) concessioni di vantaggi e di premi 57
36. *B*) Proibizioni corredate da sanzioni penali 59
37-38. Mezzi cui può ricorrere la P. A. per facilitare il suo compito di sorveglianza sull'attività privata . . 60-62
39. Mezzi, cui può ricorrere la P. A. per facilitare il suo compito di sorveglianza su singoli atti . . . 64
III) TERZA FORMA D'INTERVENTO DELLO STATO.
40. Concetto 65
41. Casi in cui tale forma d'intervento è consigliabile 67
II. — **Le difficoltà tecniche dell'attività amministrativa**
42. Varie difficoltà inerenti all'attività amministrativa 70
I) — CONOSCENZA DEL MOMENTO IN CUI UN ATTO DEVE COMPIERSI.
43. Concetto 72
II) — ACCERTAMENTO DELLE CONDIZIONI DI FATTO, NELLE QUALI L'ATTO DEVE ESSERE COMPIUTO.
44. Concetto ivi
45. Norme generali dirette a facilitare l'accertamento delle condizioni di fatto 74
46-47. Norme per facilitare l'accertamento delle condizioni di fatto, quando presenta particolare difficoltà . . 76-79
III) — DETERMINAZIONE DELL'ATTO DA COMPIERE.
48. Concetto 82
IV) — DIFFICOLTÀ INERENTI ALL'ESECUZIONE DELL'ATTO.
49. Concetto . . . . . .

V) — PUBBLICAZIONE E NOTIFICAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI.
50. I mezzi di pubblicazione nei varii tempi 86
51. L'impiego dei singoli mezzi nei tempi nostri 87
52. Le notificazioni. 88
VI) — COROLLARI.
53. Difficoltà di creare un organismo amministrativo 89
54-56. Conseguenze 90-92

CAP. II. — I MEZZI PER PROVVEDERE AI SERVIZI AMMINISTRATIVI.

57. Introduzione 93
I. — **Bisogno di opere.**
58. Svolgimento 94
II. — **Bisogno di cose determinate.**
59. Introduzione 95
I) — ESPROPRIAZIONE.
60. Espropriazione per pubblica utilità. 97
61. Requisizioni 99
II) — APPALTO E FABBRICAZIONE DIRETTA.
62. Concetto 101
63. Specie di contratti di appalto. . . 102
64. Modo di concludere i contratti di appalto 103
65-66. Casi in cui è più utile ricorrere al contratto di fornitura 105-106
67. Casi in cui è più utile ricorrere alla *locatio operis* 107
68-69. Casi in cui è più utile ricorrere alla produzione a cura diretta dell'amministrazione 108-110
III. — **Bisogno di denaro.**
70. Bisogni ordinari e bisogni straordinari 112
71. Entrate ordinarie: loro rapporto con i bisogni ordinari 113
I) — BISOGNI ORDINARI DI DENARO.
72. Proventi di servizi pubblici (rinvio) 114
73. Redditi patrimoniali 115
74. Redditi patrimoniali di enti pubblici non coercitivi 116
75. Le imposte: limiti in cui la scienza dell'amministrazione deve occuparsene 117

76. Il cittadino su cui si vuol far ricadere un'imposta deve essere in grado di pagarla 120
77. Fatti i quali fanno presumere che il cittadino sia in grado di pagare l'imposta ivi
78. Necessità di non basare l'imposta su fatti facilmente dissimulabili . . 122
79. Valutazione del fatto su cui si basa l'imposta e liquidazione di questa . ivi
80. Utilità di restringere il numero dei contatti fra la P. A. ed i cittadini . 124
81. Necessità di avvicinare il momento, in cui l'imposta deve pagarsi a quello in cui colui che la deve pagare è materialmente in grado di eseguire il pagamento 125

II) — Bisogni straordinari di denaro.

82. Imposte straordinarie 126
83. Emissione di carta moneta . . 127
84. Prestiti forzosi 128
85. Prestiti volontari: tipi dei prestiti . 129
86. Prestiti su garenzie speciali . . 130
87. Valuta in cui è fatto il servizio dei prestiti 131
88. Misura del saggio dell'interesse . . 132
89. Modi in cui si emettono i prestiti . 134
90. Ammortamento dei prestiti . . 135
91. Conversione dei prestiti . . . 136
92. Vendite di beni patrimoniali e tesori 137

CAP. III. — LA RIPARTIZIONE DEI FONDI FRA I SERVIZI AMMINISTRATIVI.

93. Introduzione 139
94. Limite che si oppone all'attuazione delle norme identificate in tale materia dalla scienza dell'amministrazione 140
95. Vantaggi del sistema di far ricadere la spesa di un servizio pubblico su coloro, cui direttamente interessa . 142

I) — Servizi pubblici di cui i cittadini usufruiscono « uti singuli ».

96. Concetto e mezzi per far ricadere la

spesa su coloro che *uti singuli* usufruiscono del servizio 143
II) — SERVIZI AMMINISTRATIVI DI CUI PROFITTANO IN MODO DIRETTO SOLO SINGOLE CLASSI SOCIALI O SINGOLI GRUPPI LOCALI DI POPOLAZIONE.
97. Casi in cui non si può ricorrere che al sistema di colpire coloro, i quali del servizio usufruiscono *uti singuli* 145
98. Sistema di attendere che i cittadini facciano volontariamente i sacrifici necessari per dotare un servizio pubblico 147
99. Casi in cui è impossibile ricorrere ai due sistemi anzidetti . . . 149
100. Sistema di colpire con imposte speciali gli appartenenti alla classe sociale o al gruppo locale di popolazione, cui un servizio direttamente profitta 150
III) — SERVIZI AMMINISTRATIVI, CHE IMPORTANO NELLE VARIE LOCALITÀ SPESE DIVERSE A SECONDA DELLE DIVERSE CONDIZIONI LOCALI.
101. Delimitazione del caso configurato. . 153
102. Analisi di esso 154
103. Caratteri delle imposte, alle quali può farsi ricorso 156
IV) — MEZZI COMPLEMENTARI DI ATTUAZIONE.
104. I diversi mezzi complementari . . 158
105. Distinzione meramente contabile . 159
106. Istituzione di appositi enti pubblici 161
107-109. Prima categoria di enti pubblici 162 164
110. Enti di dicentramentro istituzionale 165
111. Enti di dicentramento locale . . 166
112-113. Fattori determinanti le circoscrizioni dei più piccoli enti locali . 168-170
114. Tendenza a sovrapporre a tali enti altri con circoscrizione più vasta . 171
115. Le provincie e le regioni . . . 173
116. Inconvenienti che presentano tali enti riguardo alle spese straordinarie: primo modo di rimediarvi . . 174
117. Il credito agli enti locali . . . 176

CAP. IV. — I MODI ECCEZIONALI DI ORGANIZZARE LA GESTIONE DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI.

118. I vari modi di organizzazione . . 178

I. — **Obbligo dei cittadini di compiere determinate operazioni necessarie per la gestione di un servizio amministrativo.**

119. Concetto 180
120. Casi in cui non è possibile fare ricorso a tale modo di organizzazione . ivi
121. Due categorie di casi, in cui è utile ricorrervi 181

I) — CASI IN CUI SI FA OBBLIGO AI CITTADINI DI COMPIERE TUTTE LE OPERAZIONI NECESSARIE PER L'ESPLETAMENTO DI UN SERVIZIO AMMINISTRATIVO.

122-123. Casi in cui è utile farvi ricorso. 182-183
124. Differenza col caso di prestazione di opere, senza determinazione di compiti specifici 185
125. Esempi 186
126. Inconvenienti propri di tale metodo di organizzazione 188
127. Vantaggi 189

II) CASI IN CUI I CITTADINI DEVONO ATTENDERE SOLO A PARTE DELLE OPERAZIONI NECESSARIE PER L'ESPLETAMENTO DI UN PUBBLICO SERVIZIO.

128-129. Prima categoria di casi in cui è utile farvi ricorso 191-192
130. Seconda categoria di casi . . . 194
131. Delimitazione con altri casi, che non rientrano nel concetto di organizzazione di gestione di servizi pubblici 196

II. — **Gestione per concessione.**

132. Delimitazione fra la concessione e l'appalto 197
133. Distinzione fra tale forma di concessione e la misura dell'intervento della P. A. 199
134. Servizi ai quali non si può provvedere con la gestione per concessione . 201
135. Servizi, per i quali si può ricorrere alla gestione per concessione . . [illegible]

136. Carattere transitorio della gestione per concessione 204
137. Dimostrazione di tale assunto . . 205
138. Inconvenienti della gestione per concessione 206
139. Vantaggi della medesima . . . 207
140-141. Lineamenti della concessione . 208-209
142-145. Misura del capitale, che si può obbligare il concessionario ad impiegare 211-214
146. Riassunto 215

CAP. V. — IL MODO ORDINARIO DI GESTIONE DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI. LA GESTIONE DIRETTA.

147. Importanza della gestione diretta . 217
148. Suo carattere 218
I) — RIPARTIZIONE DEGLI UFFICI E DEL PERSONALE.
149. Classificazione degli uffici e dei funzionari amministrativi . . . 219
150. Criteri per la ripartizione degli uffici 220
151. Accentramento e dicentramento burocratico 221
152. Norme per la ripartizione degli uffici centrali 222
153. Norme per la ripartizione degli uffici locali 223
154. Norme relative agli agenti di esecuzione 225
II) — ORGANIZZAZIONE INTERNA DEGLI UFFICI.
155. Norme al riguardo 227
III) — COME LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SI PROCURA LE FORZE INTELLETTUALI E FISICHE DI CUI HA BISOGNO.
156. Vari modi con cui la P. A. consegue tale intento 228
157. La burocrazia: vantaggi ed inconvenienti: casi in cui può ricorrervisi. 230
158. Particolari di attuazione . . . 231
159. Funzionari onorifici volontari; vantaggi ed inconvenienti . . . 233
160. Casi in cui può farvisi ricorso . . 235
161. Prestazioni obbligatorie di opere . 237

162. Modalità di applicazione 238
163. Norme per i casi in cui la P. A. ricorre contemporaneamente ai tre sistemi 240

CAP. VI. — IL CONTROLLO.

164. Controllo su atti singoli: controllo sul complesso dell'attività di un funzionario 242
165. Controllo nell'interesse individuale. . 243
166. Controllo nell'interesse pubblico: cointeressamento dei cittadini ad esercitarlo 244
167. Carattere saltuario e repressivo di tale controllo 246
168. Esame dei risultati della gestione a periodi determinati, verifiche, inchieste 247
169. Norme relative all'attuazione della responsabilità giuridica dei funzionari 248
170. Pubblicità da dare ai risultati delle inchieste 249

PARTE SPECIALE

CAP. I. — LE INDAGINI RIFLETTENTI LA POPOLAZIONE, IL TERRITORIO ED IL PASSATO DELLO STATO.

171. Introduzione 251
I) — STATISTICA.
172. Le difficoltà di raccogliere i dati . 252
173. L'elaborazione dei dati raccolti . . 253
174. Il censimento ivi
175. L'anagrafe comunale 254
176. Altre statistiche 256
II) — INDAGINI NON STATISTICHE.
177. Svolgimento . . . . . *

III) — Archivi di Stato.
178. Scopo e funzionamento 257
IV) — Indagini sulle condizioni fisiche del territorio.
179. Svolgimento 259

CAPO. II. — TUTELA DEI DIRITTI E DEGL'INTERESSI DELLO STATO DI FRONTE AD ALTRI STATI.

180. Introduzione 260
I. — **Amministrazione degli esteri.**
181. Carattere dell'amministrazione degli esteri 261
182. Ministero degli esteri e corpo diplomatico 262
183. Servizio consolare 263
184. Conservazione dei vincoli morali con la madre-patria dei nazionali all'estero 264
185. Trattati e regolamenti 266
II. — **Amministrazione militare.**
186. Le scienze militari: loro definizioni. 267
187. Distinzione dell'*organica* dalla scienza dell'amministrazione 268
188. Gli eserciti di mestiere 269
189. La cosidetta nazione armata . . ivi
190. Mezzi per temperarne gl'inconvenienti 272
191-192. Reclutamento degli ufficiali . . 274-275
193. Reclutamento dei sotto-ufficiali . . 276
194. Organizzazione della forza armata . 278
195. In Italia 279
196. Le cose di cui l'amministrazione militare ha bisogno 281
197. L'armata 283

CAP. III. — AZIONE AMMINISTRATIVA CUI DÀ LUOGO L'AZIONE LEGISLATIVA E GIURISDIZIONALE DIRETTA AL MANTENIMENTO DELL'ORDINE GIURIDICO.

198. Introduzione 285
199. Stato civile 286
200. Accertamento dei titoli nobiliari . 287
201. Notariato 288

202. Acquisto di diritti reali su immobili e su navi 290
203. Acquisto di diritti reali su titoli mobiliari 291
204. Proprietà letteraria, privative industriali, marchi e segni distintivi di fabbrica 292
205. Corpi morali 293
206. Tutela e curatela degl'incapaci . . 294
207. Tasse giudiziarie 295
208. Assistenza giudiziaria gratuita ai poveri 296
209. Casellario giudiziale 297
210. Estradizione 298
211. Attuazione delle pene pronunciate dall'autorità giudiziaria e detenzione preventiva degl'imputati . . . ivi

CAP. IV. — L'AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA.

212. Le difficoltà nell'amministrazione della P. S. 301
213. La conoscenza dei delinquenti e dei sospetti 302
214. Categorie di persone, per le quali la legge facilita la sorveglianza. . . 303
215. L'azione della P. A. per le singole categorie di reati 305
216. Disposizioni relative a fatti, i quali possono essere occasione o a commettere reati, o a facilitarne la perpetrazione, o ad assicurarne l'impunità 307
217. Obbligo dei cittadini di denunciare o di tener nota di fatti, la cui conoscenza facilita la prevenzione o la repressione di reati 309
218. L'organizzazione degli uffici: gli uffici direttivi ivi
219. I funzionari tecnici ed i funzionari esecutivi 311

CAP. V. — LA CURA DELLA PUBBLICA INCOLUMITÀ.

220. Introduzione 315
221. Difesa contro le inondazioni, le frane e le corrosioni del mare . . .

222. Contro gl'incendi 318
223. Contro l'oscurità 319
224. Corso pubblico ivi
225. Industrie pericolose ivi
226. Altri fatti di comune pericolo . . . 320

CAP. VI. — L'AMMINISTRAZIONE SANITARIA.

227. Introduzione 321
228. L'organizzazione 322
I) — IGIENE DEL SUOLO E DELL'ABITATO.
229. Le bonifiche idrauliche 324
230. Lo spazzamento, le fognature, ecc. nei centri abitati 325
231. I e abitazioni 326
II) — IGIENE DELLE BEVANDE E DEGLI ALIMENTI.
232. Igiene degli alimenti 327
233. Provvedimenti speciali relativi al granoturco 328
234. Acqua potabile. 329
III) — PULIZIA MORTUARIA.
235. Svolgimento 330
IV) — INDUSTRIE INSALUBRI E PERICOLOSE.
236. Svolgimento 331
237. La tutela della sanità degli operai. . 333
V) — AZIONE CONTRO LA DIFFUSIONE DELLE MALATTIE INFETTIVE.
238. Sanità marittima 335
239. Azione contro le epidemie 336
240. Contro il vaiolo, la febbre malarica, le malattie celtiche, la rabbia e la pellagra 337
VI) — CURA DELLE MALATTIE.
241. Sorveglianza sull'esercizio delle professioni sanitarie 339
242. Cura gratuita dei poveri 340
VII) — MANICOMI.
243. Svolgimento 342

CAP. VII. — SVILUPPO DELLA VITA INTELLETTUALE DEL POPOLO.

244. I fini dello Stato nella sua azione per lo sviluppo della vita intellettuale l popolo 343

245. Limiti in tale campo fra la scienza dell'amministrazione e la pedagogia 344
246. Mezzi con i quali si promuove lo sviluppo della vita intellettuale del popolo ivi
I. — **Le scuole ed i convitti.**
247. Scuole pubbliche e scuole private: la libertà d'insegnamento . . . 345
248. Temperamenti 346
249. Gratuità o meno dell'istruzione. . 347
250. Contenuto dell'insegnamento: norme al riguardo 349
251. Applicazione di tali norme . . . 350
252. Diffusione dell'istruzione . . . 353
253. Convitti 354
II. — **L'istruzione pubblica in Italia.**
254. L'amministrazione centrale . . 355
255. L'amministrazione provinciale . . 357
I) — ISTRUZIONE SUPERIORE.
256. Carattere degl'istituti nei quali è impartita 359
257. I privati insegnanti 360
258. Gl'insegnanti a titolo ufficiale . . 361
259. Amministrazione e direzione delle Università e delle Facoltà . . 363
260. Studenti ed uditori 364
261. Esami ivi
262. Istituti d'istruzione superiore non dipendenti dal Ministero della P. I. 365
263. Posti di perfezionamento all'estero . ivi
II) — ISTRUZIONE SECONDARIA CLASSICA.
264. Varie specie d'istituti, nei quali è impartita 366
265. La scuola pubblica e la privata . 367
III) — ISTRUZIONE SECONDARIA TECNICA.
266. Svolgimento 369
IV) — ISTRUZIONE ELEMENTARE.
267. L'istruzione elementare obbligatoria ivi
268. Oneri incombenti sui Comuni . . 370
269. Scuole elementari superiori . . 372
270. Stipendi e pensioni: istituto per gli orfani dei maestri elementari . . 373
271. Nomine e licenziamenti . . . 374
272. Gratuità delle scuole elementari comunali: eccezioni 375

273. Scuole elementari pertinenti ad altri enti pubblici ed a privati . . 375
274. Ispezione sulle scuole elementari . 376
V) — Istruzione dei deficienti.
275. Svolgimento 377
VI) — Istruzione magistrale.
276. Scuole complementari e normali . 378
277. Altri istituti di magistero . . . 380
VII) — Convitti.
278. Svolgimento ivi
VIII) — Borse di studio.
279. Svolgimento 381
II. — **Accademie e Congressi.**
280. Svolgimento 382
III. — **Biblioteche.**
281. Norme relative a tale servizio . . 383
282. Varie specie di biblioteche . . . 384
IV. — **Musei e Monumenti.**
283. Musei 385
284. Collezioni ed oggetti d'arte . . 386
285. Monumenti e scavi 387
V. — **Istruzione artistica.**
286. Svolgimento 388
VI. — **Esecuzioni musicali e drammatiche.**
287. Azione positiva ivi
288. Azione limitatrice 389
VII. — **Altre attività private.**
289. Svolgimento 390

CAP. VIII. — L'AMMINISTRAZIONE E LA VITA ECONOMICA DEL POPOLO. I COMPITI PIÙ GENERALI.

290. Introduzione 392
I. — **Politica della popolazione.**
291. I fenomeni della immigrazione e della emigrazione 393
292. L'intervento dello Stato 394
293. Immigrazione di capitali e di capacità tecniche 395
294. Immigrazione di operai 396
295. Emigrazione di operai 397
296. Protezione degli emigranti nel paese di arrivo 401
297. Organizzazione degli uffici incaricati di tale servizio 403

298. Le colonie 404
II. — **Prevenzione e risoluzione dei conflitti fra capitale e lavoro.**
299. Natura delle forze in competizione . 407
300. Ufficio centrale del lavoro . . 409
301. Uffici comunali del lavoro . . 410
302. Contratto di lavoro 411
303. L'osservanza delle norme relative al contratto di lavoro 412
304. Le cooperative di produzione . . ivi
305. Conflitti individuali: collegi di probiviri 413
306. Conflitti collettivi 414
III. — **Rappresentanza dei vari interessi economici.**
307. Utilità di tali rappresentanze . . 417
308. Norme per costituirle 418
309. Federazioni fra le rappresentanze dei vari interessi 419
IV. — **Azione per agevolare gli scambi.**
I) — Pesi e misure.
310. Svolgimento 420
II) — Monete.
311. Svolgimento 421
III) — Biglietti di banca.
312. In generale 422
313. Gestione diretta, o per concessioni . 423
314. Norme relative a tale servizio . . 424
IV) — Stanze di compensazione.
315. Svolgimento 425
V) — Fiere e mercati e Borse di commercio.
316. Svolgimento 426
VI) — Determinazione dei prezzi.
317. Tarificazioni 427
318. Calmiere: fabbriche e spacci normali 428
VII) — Commercio con l'estero.
319. Magazzini generali e depositi franchi 430
320. Studio di mercati esteri . . . ivi

CAP. IX. — L'AMMINISTRAZIONE E LA VITA ECONOMICA DEL POPOLO. I MEZZI DI COMUNICAZIONE.

I) — Strade ordinarie intercomunali.
321. Loro funzione e classificazione . . 43[illegible]
322. Intervento della P. A. . . .

323. Costruzione e manutenzione delle strade vicinali 435
324. Costruzione delle strade ordinarie . ivi
325. Manutenzione delle strade ordinarie 437
326. Mezzi per far ricadere le spese per la costruzione e la manutenzione delle strade ordinarie sugl'interessati . 438
II) — VIE URBANE.
327. Svolgimento ivi
III) — NAVIGAZIONE INTERNA E FLUITAZIONE.
328. Svolgimento 440
IV) — PORTI E FARI
329. L'intervento della P. A. 441
330. Criteri per il dicentramento del servizio dei porti 443
V) — NAVIGAZIONE MARITTIMA.
331. Gli scopi dell'intervento della P. A. 444
332 a 334. Mezzi per raggiungere tali scopi 445 447
VI) — FERROVIE.
335. Le due forme d'intervento della P. A. 449
336. Vantaggi del sistema che considera l'impianto e l'esercizio delle ferrovie come servizio pubblico . . . 450
337. Le tariffe 451
338. La costruzione delle grandi arterie . 452
339. Le linee secondarie 453
340. Norme comuni 454
341. Norme per l'esercizio 455
342. Norme generali relative al controllo economico-tecnico 457
343. Controllo sugl'introiti 458
344. Controllo sulle spese 459
VII) — TRAMVIE.
345. Svolgimento 460
VIII) — POSTA.
346. Gestione diretta 461
347 e 348. Conseguenze della gestione diretta 462-463
349, Servizio del trasporto delle corrispondenze 464
350. Il controllo ivi
IX) — TELEGRAFO.
351. Svolgimento 465
X) — TELEFONO.
352. Svolgimento 466
— CONVENZIONI INTERNAZIONALI IN MA-

TERIA DI POSTA, TELEGRAFI E TELEFONI.
353. Svolgimento 467

CAP. X. — L'AMMINISTRAZIONE E LA VITA ECONOMICA. GLI AIUTI ALLA PRODUZIONE.

I) — **L'organizzazione del credito.**
354. L'intervento della P. A. 469
355. Lo sconto di effetti di commercio . 470
356. Credito a lunga scadenza: norme al riguardo 471
357. La cassa di risparmio postale . . 473
358. Le casse di risparmio ordinarie . . 474
359. Istituti emittenti 475
360. Credito industriale 476
361. Credito fondiario 477
362. Credito agrario 478
II. — **Appropriazione delle risorse della natura.**
I) — APPROPRIAZIONE DEL SUOLO.
363. Svolgimento 481
II) — MINIERE, CAVE E TORBIERE.
364. Svolgimento 483
III) — USI PARTICOLARI DI COSE DEMANIALI.
365. Necessità dell'autorizzazione amministrativa 484
366. Inconvenienti del sistema delle concessioni per derivazioni da acque pubbliche a favore di privati . . ivi
367. L'assunzione della distribuzione dell'acqua e della forza motrice a dignità di pubblico servizio . . 485
IV) CACCIA.
368. Svolgimento 486
V) — PESCA.
369. Svolgimento 487
III. — **Aiuti a singole produzioni**
370. Più attivo intervento a favore dell'agricoltura 488
371. Istruzione agraria 489
372. Enti pubblici rappresentanti gl'interessi dell'agricoltura ed agenti per il suo miglioramento 491
373. Foreste . . . . . 4[illegible]
374. Consorzi grandinifughi . . .